

תכנית תחרות

**ענף התחבורה הציבורית
באוטובוסים**

שנים 2018 - 2030

טיוטה להערות הציבור

יוני 2018

תכנית התחרות – 2018 - 2030

1 מבוא

1.1 רקע היסטורי

1.1.1 התחבורה הציבורית הינה שירות חיוני ברמה הלאומית ומשך המדינה מעורבת בהסדרת הענף ובפיקוח עליו. הסמכות להעניק רישיונות להפעלת קווי שירות למפעיל תחבורה ציבורית נתונה למפקח על התעבורה ומעוגנת בפקודת התעבורה.

לאורך השנים, ועד לשנת 2001 שלטו בכ-95% מענף התחבורה הציבורית שני הקואופרטיבים המרכזיים הגדולים – אגד – אגודה שיתופית לתחבורה ציבורית בע"מ (להלן- "אגד") ודן חברה תחבורה ציבורית בע"מ (להלן- "דן"). לצד אגד ודן, פעלו שלוש חברות באזור נצרת: שתי חברות, בבעלות משפחת עפיפי (חב' הנסיעות והתיירות נצרת בע"מ (להלן – "נסיעות ותיירות") וחברת שירותי אוטובוסים מאוחדים נצרת בע"מ – (להלן – "ש.א.מ.י") וחברה נוספת, חב' גי.בי טורס בע"מ (להלן- "גי.בי.טי"). כמו כן, פעלה החברה העירונית לתחבורה ציבורית בבאר שבע, שפשטה את הרגל ונסגרה בשנת 2003. מדובר במציאות ששורשיה נעוצים בהיסטוריה של התפתחות הענף עוד לפני קום המדינה.

1.1.2 במהלך שנות התשעים התגבשה במשרד ההכרה בצורך לפתוח את ענף התחבורה הציבורית לתחרות. הסיבות העיקריות לכך היו:

- ירידה מתמשכת בשימוש בשירותי התחבורה הציבורית.
- ירידה ברמת השירות שניתנה על ידי אגד ודן, שני המפעילים העיקריים המרכזיים באותה עת.
- חוסר רצון ו"קביעון מחשבתי" מצד אגד ודן לפעול לשינוי המצב ולפעול לשיפור השירות.
- מבנה ענף ריכוזי ביותר.
- עלויות תפעול גבוהות שחייבו סובסידיה גבוהה ותעריפי נסיעה גבוהים.
- כניסה מסיבית של מפעילים בלתי חוקיים.

בהמשך לכך ולאחר ביצוע עבודת מטה בשיתוף משרד האוצר, ביום 8.1.97 התקבלה החלטת ממשלה 1301 ולפיה הוחלט לפתוח את ענף התחבורה הציבורית בישראל לתחרות באמצעות הקצאת רישיונות להפעלת קווי השירות בתחבורה הציבורית בתנאים תחרותיים.

בהמשך להחלטה זו, עם פרסום מכרזי ה-PQ הראשונים, עתרה אגד לבג"צ (בג"צ 3136/98 אגד אגודה שיתופית לתחבורה ציבורית בישראל נ' שר התחבורה), כנגד פרסומם. בחודש ינואר '99 החליט בג"צ לבטל את ההליכים התחרותיים שפורסמו, אך הוסיף כי הממשלה רשאית ליישם רפורמה בתח"צ באמצעות מתן זיכיונות בהליכים תחרותיים הקצובים בזמן להפעלת קווי שירות וזאת במסגרת של תכנית סדורה וידועה מראש. בשנת 1999 הוכנה **תכנית תחרות כוללת**, ועל בסיסה נערכו ונחתמו בשנים 2000 – 2001 הסכמי

מדינת ישראל

התחרות הראשוניים עם אגד ודן, שיצרו את התשתית הנדרשת ליישום תכנית הרפורמה, שכללה הוצאת קווי שירות מאגד ודן בשיעור של 25% מפעילותן ונועדה לחול עד לשנת 2008.

1.1.3 בהתאם לתוכנית הרפורמה ולהסכמים שנחתמו עם אגד ודן, פורסמו כ-20 הליכים תחרותיים להפעלת קווי שירות, בהתאם לאשכולות גיאוגרפיים שנקבעו (בתמצית, אשכולות קווי שירות הינם אוסף קווים בעלי מכנה תחבורתי משותף והמהווים יחידה תפעולית אחת).

1.1.4 עם תום שלב זה בתכנית הרפורמה, פעלו בענף 15 חברות תח"צ (ללא חברות מזרח ירושלים). חלקה של אגד בשוק במונחי ק"מ – עמד על כ-55% (לעומת 75% במקור) וחלק דן עמד על כ-14% (לעומת 20% במקור). באותה עת, במסגרת שירותי התח"צ באוטובוסים הופעלו כ-284 אלף נסיעות בשבוע, באמצעות כ-5,800 אוטובוסים וסך נסיעות הנוסע הסתכמו בכ-618 מ' נוסעים בשנה.

1.1.5 ביום 12.8.07 נתקבלה החלטת ממשלה נוספת (2226). בהחלטת ממשלה זו נקבע, בין היתר, כי מתן רשיונות לקווי שירות ולאשכולות שירות יתקיים בהליך תחרותי, תוך הגבלת משך תקופת הרישיון לפרק זמן בן שש שנים הניתן להארכה, וכן הגבלת יכולת ההשתתפות בהליך התחרותי למפעיל תח"צ המחזיק מעל 40% מהיקף שירותי התח"צ בתנאים מסוימים.

1.1.6 כאמור לעיל, תכנית הרפורמה כללה יעדים עד לשנת 2008. בתחילת שנת 2009 פרסם המשרד תכנית המשך לשנים 2009 – 2018, אשר היוותה, למעשה, תכנית להמשך הפעולה להגברת התחרות בענף (להלן – **תכנית 2009**). בתמצית, מטרת תכנית 2009 הייתה לקדם ולממש את יעדי הממשלה בתחום התחבורה הציבורית, ובהם הבטחת רמת ניידות נאותה במחיר סביר לכלל אזרחי המדינה, צמצום גודש התנועה וההשפעות החיצוניות השליליות שלו; קידום התחבורה הציבורית כאמצעי תמיכה להשגת יעדים רצויים בתחום הכלכלה והחברה; תפעול התחבורה הציבורית ברמת יעילות כלכלית גבוה יותר; שיפור יכולתה של התחבורה הציבורית לשמש ככלי לתמיכה בפריסה רצויה של שימוש הקרקע בתחומים העירוניים ובמיקום תעסוקה ומגורים במישור הארצי.

1.1.7 בהתאם לתכנית 2009 פורסם בחודש מרץ 2010 הליך תחרותי למיון מוקדם (להלן - מכרז PQ) שמספרו 6/2010 לבחירת מציעים אשר יתמודדו בהליכים התחרותיים לקבלת רישיונות להפעלת קווי שירות בתחבורה הציבורית באוטובוסים. מכרז זה היווה את המעטפת ליישום תכנית התחרות 2009 ומבטא בפועל את מדיניות המשרד. מטרת המכרז הייתה לבחור את המציעים שיוכלו להתמודד בהליכים התחרותיים העתידיים לאשכולות קווי השירות שיוקצו במסגרת הליכים תחרותיים, וזאת עד לשנת 2015. בתום מכרז המיון המוקדם נבחרו תשעה זוכים, בהם 6 מפעילי תח"צ פעילים, קבוצה חדשה אחת ושתי חברות שהינן חברות בנות של דן ואגד, עליהן מוטלות הגבלות בהתייחס להשתתפות בהליכים התחרותיים.

מדינת ישראל

1.1.8 בהמשך למכרז המיון המוקדם התפרסמו 11 הליכים תחרותיים על אשכולות שנפתחו לתחרות בעבר, ש"עובו" בקווים נוספים שהועברו מאגד ומדן ובאשכול נוסף חדש, אשכול קווי חולון-שרון, הכולל בעיקרו קווים המופעלים ע"י אגד. יצוין כי ההליכים התחרותיים למתן רישיונות לקווי שירות אינם כפופים לסעיף 2(א) של חוק חובת המכרזים, תשנ"ב-1992 ולתקנותיו (וראו בעניין זה בג"ץ 1605/94 טלסינמה בע"מ נ' שרת התקשורת, פס"ד מיום 30.8.98; בג"ץ 5871/92 מיטראל בע"מ נ' שר המסחר והתעשייה, פס"ד מיום 18.3.93). יחד עם זאת מתנהלים ההליכים התחרותיים בהתאם לכללי היסוד של המשפט המנהלי.

נכון למועד מסמך זה פורסמו כל ההליכים התחרותיים של תכנית 2009 ובחלק הארי מהאשכולות החלה פעילות של הזכיינים החדשים.

1.1.9 נוסף לאמור, ובהתאם לסיום תכנית הרפורמה, בתחילת שנת 2009 תמה תקופת הסכמי התחרות שנחתמו עם אגד ודן. לאחר משא ומתן ממושך נחתם ביוני 2010 הסכם תחרות חדש עם אגד. ביוני 2012 נחתם הסכם תחרות חדש עם דן. תוקפם של שני ההסכמים עד יום 31.12.20.

1.1.10 בעקבות דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי ("ועדת טרכטנברג"), התקבלה ביום 18.12.11 החלטת ממשלה 3989, שעניינה צמצום הריכוזיות והגברת התחרות בענף התחבורה הציבורית. החלטה זו היא ההחלטה האחרונה שהתקבלה בנושא זה. ההחלטה חוזרת על העיקרון שנקבע בהחלטה 2226, לפיו רישיון להפעלת קו שירות או אשכול שירות יינתן למי שנבחר בהליך תחרותי (כאמור בהחלטה 1301). בצד זה, החלטה זו אינה קובעת הוראות מהותיות בכל הנוגע לחברות האוחזות ברישיונות "היסטוריים" לקווי שירות (הכוונה בעיקר לחברות אגד ודן), אלא היא כוללת "הוראת מעבר" הקובעת כי רישיונות קו שניתנו כדין למפעילי תחבורה ציבורית בהתאם להסכמים עם הממשלה ערב ההחלטה, יראו אותם כרישיונות להפעלת קווי שירות שניתנו לפי דין, והוראות בדבר קיום הליך תחרותי, כאמור לעיל, לא יחולו לגביהם; תקופת תוקפם של הרישיונות האמורים בסעיף זה תהיה בהתאם לתנאים הקיימים בהסכמים.

תכנית התחרות המפורטת במסמך זה להלן, היא המשך לתכנית התחרות הכוללת ולתוכנית 2009 והיא באה להוסיף ולעדכן אותן. בכל מקרה של סתירה בין התכניות גובר האמור במסמך זה.

1.2 הסכמי תחרות עם אגד ודן

הסכמי התחרות החדשים עם אגד ודן נועדו להסדיר בהסכמה את המשך יישום הרפורמה בתחבורה ציבורית ומעמדם של אגד ודן בענף. ההסכמים מבוססים על עקרונות מדיניות המשרד להמשך ההליך התחרותי, שיפור השירות לנוסעים והידוק כלי הבקרה של המשרד על פעילות אגד ודן. הסכמי התחרות מהווים נדבך משמעותי בפיתוח התחבורה הציבורית עד תום תכנית התחרות 2009.

מדינת ישראל

1.2.1 הסכם התחרות עם אגד

הסכם התחרות בין הממשלה לבין אגד נחתם ביום 27.6.10 ותוקפו עד לשנת 2020. הסכם זה החליף הסכם קודם שנחתם בחודש מרץ 2000. בהסכם התחרות מול אגד הוגדרו באופן ברור דרישות רמת שירות מאגד, לצד מנגנוני בקרה על הפעילות והתניית המשך מתן רישיונות קווי שירות לאגד בעמידה ברמת שירות כאמור. בנוסף, כולל הסכם התחרות הוראות לגבי הגבלת השתתפותן של אגד ושל חברות בנות שלה בהליכים התחרותיים עתידיים. בכל הנוגע לקידום התחרות בשוק התחבורה הציבורית, קובע ההסכם הוראות שונות כדלקמן:

- במהלך תקופת ההסכם, יישום המשך הליך התחרות יהיה בהסכמה ובשיתוף פעולה של אגד.
- 17% מהיקף פעילותה של אגד יוצא לתחרות, כאשר 3% מכך יועבר לאגד תעבורה, חברת בת של אגד.
- אגד לא תהא רשאית להשתתף במכרזי תחבורה ציבורית לאורך כל תקופת ההסכם.
- חברות בהן יש לאגד אחזקות לא רשאיות להשתתף במכרזי תחבורה ציבורית, למעט באשכולות קווי שירות בהן הן פעילות כיום, וכן באשכול באר-שבע עירוני, בו תקופת ההפעלה של מפעיל השירות הנוכחי צפויה להסתיים בשנת 2014.

1.2.2 הסכם התחרות מול דן

הסכם התחרות בין הממשלה לבין דן נחתם ביום 15.6.2012 ותוקפו עד לשנת 2020. הסכם זה החליף הסכם קודם שנחתם ביוני 2001. בדומה להסכם מול אגד הוגדרו בו באופן ברור דרישות רמת שירות מדן, לצד מנגנוני בקרה על הפעילות והתניית המשך מתן רישיונות קווי שירות לדן בעמידה ברמת שירות כאמור. בנוסף, כולל הסכם התחרות הוראות לגבי הגבלת השתתפותן של דן ושל חברות בנות שלה בהליכים תחרותיים עתידיים. מטרתו העיקרית של ההסכם הינן אלה:

- הסדרת תנאי ההשתתפות של חברת דן בהליכים התחרותיים, באופן שתבטיח תחרות הוגנת מול המפעילים החדשים.
- 11% מפעילות דן תוצא לתחרות.
- החברה לא תורשה להשתתף כלל במכרזי תח"צ וחברות בנות שלה תוגבלנה למכרזי תח"צ מחוץ לאזור המרכז.
- הגבלת חשיפת דן לפעילויות שאינן פעילויות תחבורה ציבורית.
- קביעת הוראות בהתייחס לשטחי תפעול שהועברו לדן.

מדינת ישראל

לצד הוראות הנוגעות לתחרות כללו הסכמי התחרות עם אגד ודן הוראות נוספות שנועדו לשפר את השירות לציבור כדלהלן:

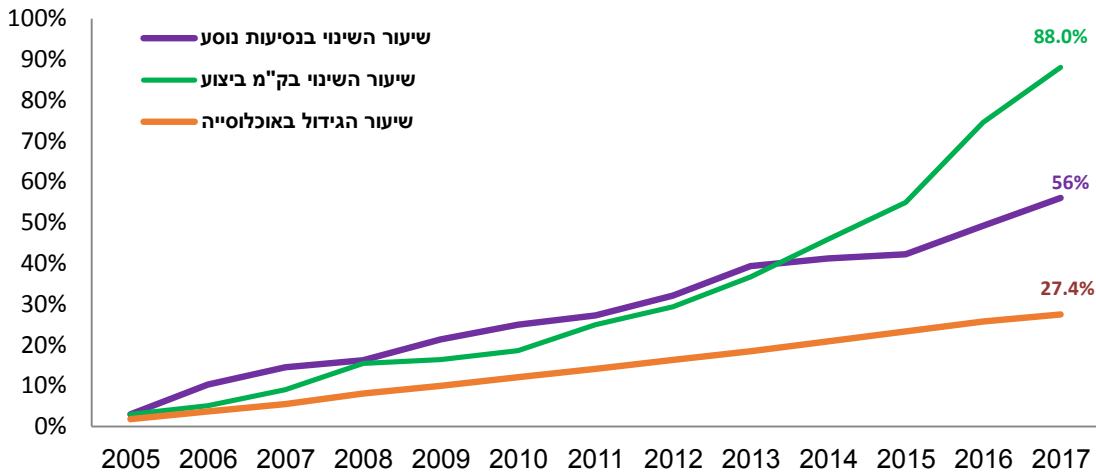
- תוספת שירות והגדרת קריטריונים מדידים לתוספת שירות שנתית.
- הגדרת דרישות רמת שירות כמקובל במכרזי התחבורה הציבורית.
- שיפור יכולת מדידת הפעילות על ידי חלוקת קווי השירות של אגד ודן לאשכולות פעילות קטנים יותר.
- מדידה שוטפת של רמת השירות והגדרת מנגנוני קנס/תיגמול כנגזרת מתוצאות המדידה.
- מיקוד פעילות אגד ודן בתחום התחבורה הציבורית והפרדת כל פעילות האחרות.
- הסכמות לגבי פינוי, שיפוץ תחזוקה ושימור של מתקנים תחבורתיים.

1.3 הישגי הרפורמה עד כה

- כתוצאה מיישום ההליך התחרותי נוספו לענף, מאז שנת 2001, 10 מפעילים חדשים, המפעילים כ-30 אשכולות קווי שירות.
- עלויות ההפעלה ותעריפי הנסיעה באשכולות שיצאו לתחרות ירדו באופן ניכר. עלות שעת הפעלה בהליכים התחרותיים נעה בממוצע סביב 245 ₪ לשעה לעומת עלות של כ-360 ₪ לשעה באגד. החיסכון שהושג בעלויות, הושקע חזרה בפיתוח והרחבת שירותי התח"צ ובהפחתת תעריפי הנסיעה (ראה להלן).
- תעריפי הנסיעה הוזלו בשיעור של בין 20-50 אחוז.
- מספר הנוסעים באשכולות שיצאו לתחרות גדל בשיעור העולה על הממוצע הענפי.
- היקף השירות במונחי תשומות גדל באופן משמעותי ביחס להיקף התשומות שהיה ערב הרפורמה, כפי שניתן לראות בתרשים הבא:

נסיעות נוסע, ק"מ ביצוע וגידול באוכלוסייה: 2004-2017

מדינת ישראל



בנוסף, פותח שירות באזורים שלא סופק בהם שירות או שסופק שירות באופן חלקי כדוגמת: רמת הגולן, המגזר הערבי, אזורים כפריים ישובי הבדואים בדרום, ואדי ערה ועוד, גוון השירות לדוגמא: הפעלת קווי הלילה, שירות לפי קריאה (המיועד לאזורים דלילי נוסעים) וכד'.

- ההליך התחרותי יצר BENCHMARK ענפי הן למבנה עלויות תחרותי והביא לשיפור משמעותי במבנה העלויות המוכרות במסגרת הסכמי הסובסידיה עם אגד ודן, והן בפרמטרים שונים של בחינת רמת השירות לנוסע.
- תהליך התחרות חיזק את מעמד המשרד כגוף המנהל והמפקח על הענף, בהיבטי תכנון רשתות תחבורתיות, טיפול בתשתיות, פיתוח אמצעי בקרה ושליטה וניהול השילוב במערך של שירותי תח"צ מרובת מפעילים.
- פיתוח והפעלה של כלים לניהול ובקרת הענף, כדוגמת פיתוח מערכת רישוי קווים מבוססת GIS, פיתוח כלים טכנולוגיים לניטור ומעקב אחר פעילויות המפעיל, הפעלה של מערך בקרה המבוסס על מערך של למעלה מ-150 בקרים הפועלים באופן שיטתי לבדיקת רמת השירות וכד' ויישום של בקרה אלקטרונית בתחנות מוצא.
- מידע זמין ונגיש לכלל הרשת התחבורתית- במסגרת זו, פעל המשרד לאיחוד המידע של כלל המפעילים, הפיכתו לזמין ונגיש לכלל הציבור. בין השאר, הוקם מרכז מידע אחוד של המשרד המספק מידע לציבור על מגוון אמצעי התחבורה, בכל התחנות הוצבו שלטי מידע הכוללים מידע אודות השירות בתחנה בהתייחס לכלל המפעילים הפועלים בה ונקבעו הנחיות לאופן הצגתו ועדכונו, הותקנו מעל 3000 שלטי מידע זמן אמת המציגים את מועד ההגעה הצפוי של האוטובוס, פרסום והפצה שוטפת של קבצי מידע המאפשרים פיתוח אפליקציות המשלבות מידע אודות פעילות התח"צ ומידע זמן אמת.
- שיפוץ תחנות מרכזיות.

מדינת ישראל

- הטמעה של טכנולוגיות מתקדמות: ניהול צי רכב, כרטוס חכם, מערכות מעקב אחר ביצוע נסיעות.

1.4 תובנות עיקריות מההליך התחרותי

- ניתן להפעיל ולשפר את רמת השירות בתח"צ בעלויות נמוכות יותר מאלו שאפיינו את הענף לפני תחילת ההליך התחרותי.
- יוסדו מספר חברות חזקות בעלות פוטנציאל לשמש כמפעילי תח"צ נוספים ואלטרנטיביים, ובמסגרת ההליכים התחרותיים נרשמה, במרבית ההליכים התחרותיים, תחרות ערה מצד המפעילים.
- פתיחת השוק לתחרות הביאה כאמור להפחתת עלויות ההפעלה, אשר תורגמו לתוספת משמעותית בהיקף השירות הניתן לציבור ביחס למפת השירות ערב הרפורמה. תוספת שירות זו גזרה צורך בתוספת של נהגים, כלי רכב, תשתיות תפעול (כגון מסופים וחניוני קצה), תשומות ניהול ועוד. בתוך כך, חלק מהמפעילים החדשים אשר זכו בהפעלת אשכולות במסגרת הליכים תחרותיים, לא נערכו להפעלה כראוי ונאלצו להתמודד עם קשיים תפעוליים כגון מחסור בתשתיות ובנהגים. כחלק מהמשך הגידול בהיקף ואיכות השירות, יש לתת את הדעת על משאבים אלו והערכות המפעילים והמדינה לתוספות השירות העתידיות.
- הרחבת ההליך התחרותי מחייבת יישום של מערכות מידע וטכנולוגיה ושיטת תפעול, כך שריבוי המפעילים יהיה שקוף לנוסע ויתאפשר שימוש ברשת באופן רציף, ללא תלות במפעיל כזה או אחר.

לקידום יעד זה ביצע המשרד מספר פעולות:

- החל משנת 2011 החל המשרד יישום מעבר לשיטת התחשבנות לפי עלות ברוטו, כך שסיכוני הביקוש מוטלים על המדינה ולא המפעילים. שינוי שיטת ההתחשבנות מאפשרת יישום של מדיניות תעריפים וכרטוס משותף.
- הקמת מרכז מידע ארצי המעניק שירותי מידע עבור נסיעות של כל מפעילי התח"צ.
- הקמת מרכז שירות משותף לכלל המפעילים ("מסלקה") אליו מוזרם המידע מכלל המפעילים בנוגע לטעינות כרטיסים, שימושים ועוד. מרכז זה מאפשר תמיכה בכרטיס הרב קו ללא תלות במפעיל שהנפיק את הכרטיס או שבאמצעותו נטען החוזה.
- פרישת מערך מכונות טעינה מחוץ לאוטובוסים.
- יש צורך לשנות את אופן הטיפול במתקנים תחבורתיים כפי שבאים לידי ביטוי בהסכם התחרות. בפועל, מאחר ורובן המכריע של התשתיות הנחוצות להפעלת תח"צ הינן בבעלות פרטית או של רשויות מקומיות ותלויות תכניות סטטוטוריות ורישוי, מוגבלת יכולת ההשפעה של המדינה על פיתוחן. יש בזאת להשפיע על שיפור איכות שירות התחבורה

מדינת ישראל

הציבורית הניתן לציבור. משרד התחבורה פועל במגוון דרכים על מנת להרחיב את היצע המתקנים התחבורתיים הנדרשים לטובת הפעלת תחבורה ציבורית.

- ההחלטה ליישום הליך התחרות בהסכמה עם המפעילים ההיסטוריים התבררה כהחלטה נכונה של שני הצדדים. מבחינת המדינה, על מנת שיישום הרפורמה יתרחש באופן מיטבי וללא שיבושים או פגיעה בפעילות השירות הניתן לציבור, נדרש שיתוף הפעולה של המפעילות ההיסטוריות. כך, בין היתר, על מנת להבטיח שהחלפת המפעילים תבוצע באופן שיבטיח שירות רציף ותקין לציבור הנוסעים כאמור לעיל, נדרש תיאום לשם שימוש משותף במתקני תשתית, העברת נתונים לגבי פעילות הקווים וכן כל סיוע רלוונטי אחר. מבחינת המפעילים ההיסטוריים, סייעה המדינה במימון עלויות השינויים המבניים ופרישת העובדים, שהיו נגזרת של העברת פעילות למפעילים אחרים וכן בגיבוש מתווה העברת פעילות מוסכם ומדורג שסייע הן למפעילים ההיסטוריים והן למפעילים החדשים להיערך לשינוי.

2 תמונת מצב ענפית - אוטובוסים

נכון לתחילת שנת 2018 מופעלים שירותים על ידי כ-16 חברות תח"צ פעילות (לא כולל חברות מזרח ירושלים). חלקה של אגד בשוק במונחי ק"מ – כ-33% וחלק דן כ-8% (ללא חברות בנות וקשורות).

2.1 נתוני תפעול עיקריים –

- מס' מפעילים -16 חברות (לא כולל חברות מזרח ירושלים, וחבל אילות).
- מספר נסיעות האוטובוס הממוצע חודשי לשנת 2017 כ-2 מ' נסיעות.
- סך הק"מ הרכב החודשי הממוצע בשנת 2017 - 47 מיליון ק"מ.
- מספר האוטובוסים הפועלים בשירותי התח"צ - 9700
- מספר הנוסעים השנתי בתח"צ (נסיעות נוסע בתשלום) בשנת 2017 נאמד בכ- 741 מיליון נוסעים.
- ממוצע הנוסעים לנסיעה כ-30 נוסעים.

2.2 תמונת מצב – נתוני קווי שירות באוטובוסים, בחתך מפעיל ואשכול נכון לשנת 2017

מפעיל	אשכול	מספר נוסעים מיליונים בשנה	נסיעות רכב שבועי	ק"מ רכב שבועי	שיעור מהענף במונחי ק"מ	שיעור מהענף במונחי נוסעים
אגד	ארצי	264.2	137.4	3,699.3	32.6%	35.7%
דן	ארצי	152.2	57.3	885.2	7.8%	20.5%

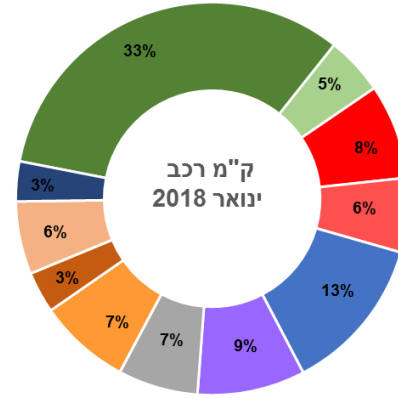
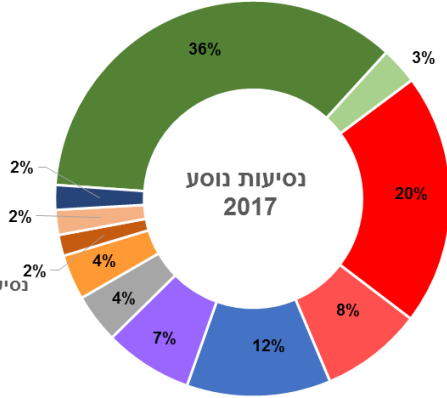
מדינת ישראל

מפעיל	אשכול	מספר נוסעים מיליונים בשנה	נסיעות רכב שבועי	ק"מ רכב שבועי	שיעור מהענף במונחי ק"מ	שיעור מהענף במונחי נוסעים
אגד תעבורה	נתניה עירוני	12.4	6.4	70.9	0.6%	1.7%
אגד תעבורה	עוטף ירושלים	9.7	14.4	419.0	3.7%	1.3%
אגד תעבורה	שפירים-ירושלים	0.4	1.0	53.6	0.5%	0.1%
אפיקים	אשדוד עירוני	14.7	8.4	108.5	1.0%	2.0%
אפיקים	אשדוד-יבנה-ת"א	10.0	9.7	290.9	2.6%	1.3%
אפיקים	כביש 4 -ירושלים- בני ברק	3.0	2.3	146.8	1.3%	0.4%
אפיקים	פתח תקוה-ראש העין	21.0	18.4	252.0	2.2%	2.8%
אפיקים	שומרון	4.9	4.9	208.9	1.8%	0.7%
גי.בי.טורס	מרחב נצרת גי.בי טורס	1.1	2.4	76.4	0.7%	0.1%
גלים	רהט	2.3	4.4	81.4	0.7%	0.3%
דן באר שבע	באר שבע עירוני	16.0	16.9	198.8	1.8%	2.2%
דן בדרום	צפון הנגב	19.9	23.5	375.9	3.3%	2.7%
דן צפון	מטרונית חיפה	25.5	5.7	119.1	1.1%	3.4%
מזרח ים	מזרח ים	10.7	14.4	130.3	1.1%	1.4%
מועצה אזורית גולן	רמת הגולן	0.9	2.0	83.8	0.7%	0.1%
מטרופולין	הנגב	8.7	9.5	549.6	4.8%	1.2%
מטרופולין	השרון	18.6	16.5	309.0	2.7%	2.5%
נסיעות ותיירות	קווי נצרת - נסיעות ותיירות	3.3	7.2	229.0	2.0%	0.5%
נתיב אקספרס	הגליל	12.3	23.4	580.8	5.1%	1.7%
נתיב אקספרס	נתניה - תל אביב	2.8	2.7	98.1	0.9%	0.4%
סופרבוס	העמקים	17.3	26.9	497.5	4.4%	2.3%
סופרבוס	פרוזדור ירושלים	12.5	10.1	249.9	2.2%	1.7%
קווים	אונגו-אלעד	23.5	16.2	308.3	2.7%	3.2%
קווים	ביתר עילית ועמק האלה	18.5	10.1	204.9	1.8%	2.5%
קווים	חדרה-נתניה	11.1	16.7	376.8	3.3%	1.5%
קווים	חשמונאים	34.1	27.2	572.7	5.1%	4.6%
ש.א.מ	קווי נצרת - שאמ	9.4	14.0	158.6	1.4%	1.3%
	סה"כ	741	510	11,336	100.0%	100.0%

2.3 התפלגות שירותי התחבורה ציבורית באוטובוסים בין המפעילים השונים במונחי ק"מ רכב ונסיעות נוסע:

מדינת ישראל

- אגד
- אגד תעבורה
- דן
- חברות בנות דן
- קוויים
- אפיקים
- סופרבוס
- מטרופולין
- נסיעות ותיירות + ש.א.מ.
- נתיב אקספרס
- אחרים



הערה: התרשים נכון ל-2017 ואינו כולל השפעה של זכיית חברת מטרופולין באשכול שרון – חולון מרחבי

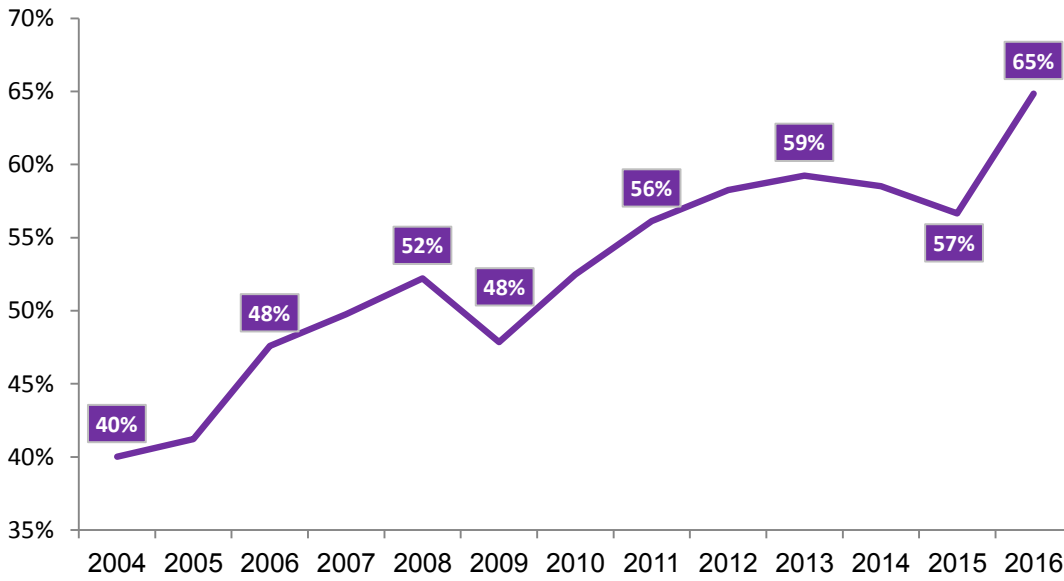
מהתרשים לעיל, ניתן לראות כי חלקן של אגד ודן בענף ירד מתחת ל-50% במונחי ק"מ רכב, אך במונחי נוסעים חלקם עודנו מעל 50%, זאת לאור העובדה שעיקר השירות במטרופולינים הגדולים מסופק על ידן. בנוסף, ניתן לראות כי דן הגדילה את חלקה בענף בכל הפרמטרים באמצעות השתתפות חברות בנות בהליכים תחרותיים וזכיה בהפעלת קווי השירות במטרופולינית, בצפון הנגב, ובאר שבע עירוני במחירי תחרות.

2.4 התפלגות ההכנסות מקווי שירות (מ' שח)

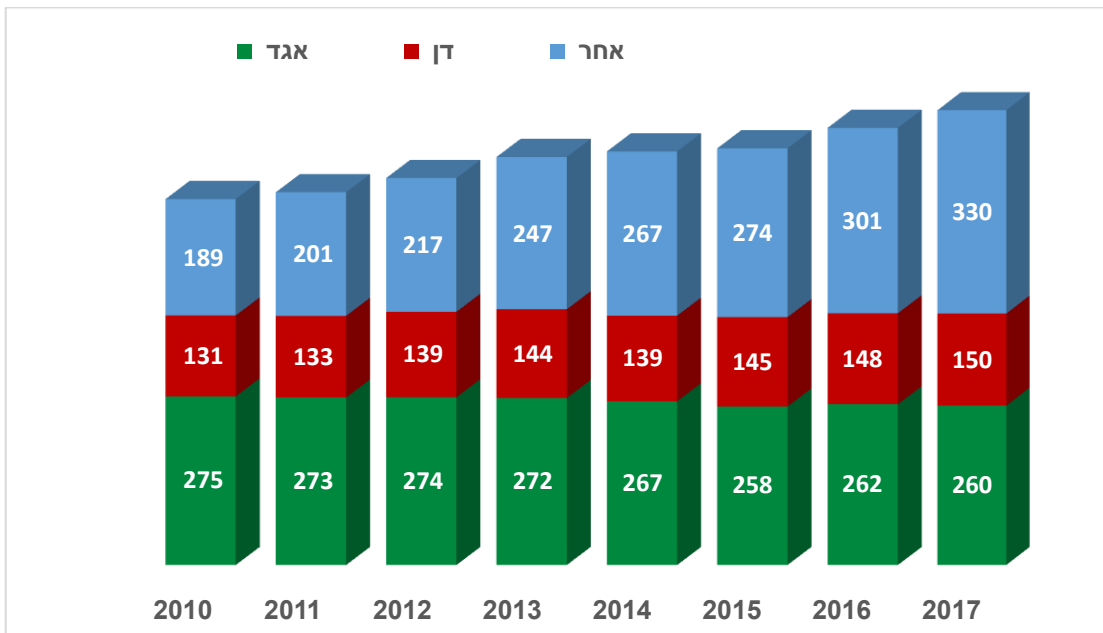
2.5 שיעור הסבסוד הממשלתי מסך עלויות הענף

להלן תרשים המתאר את שיעור הסבסוד ביחס לעלויות ההפעלה. מהתרשים ניתן לראות כי היקף התמיכה הממשלתית הגיע לכ-65% מסך העלויות, בעיקר כתוצאה מהרפורמה בתעריפים באזורי המטרופולינים שיישומה בתחילת שנת 2016 והפחתתה בשיעור של כ-17% בתעריפים בפברואר 2016.

מדינת ישראל

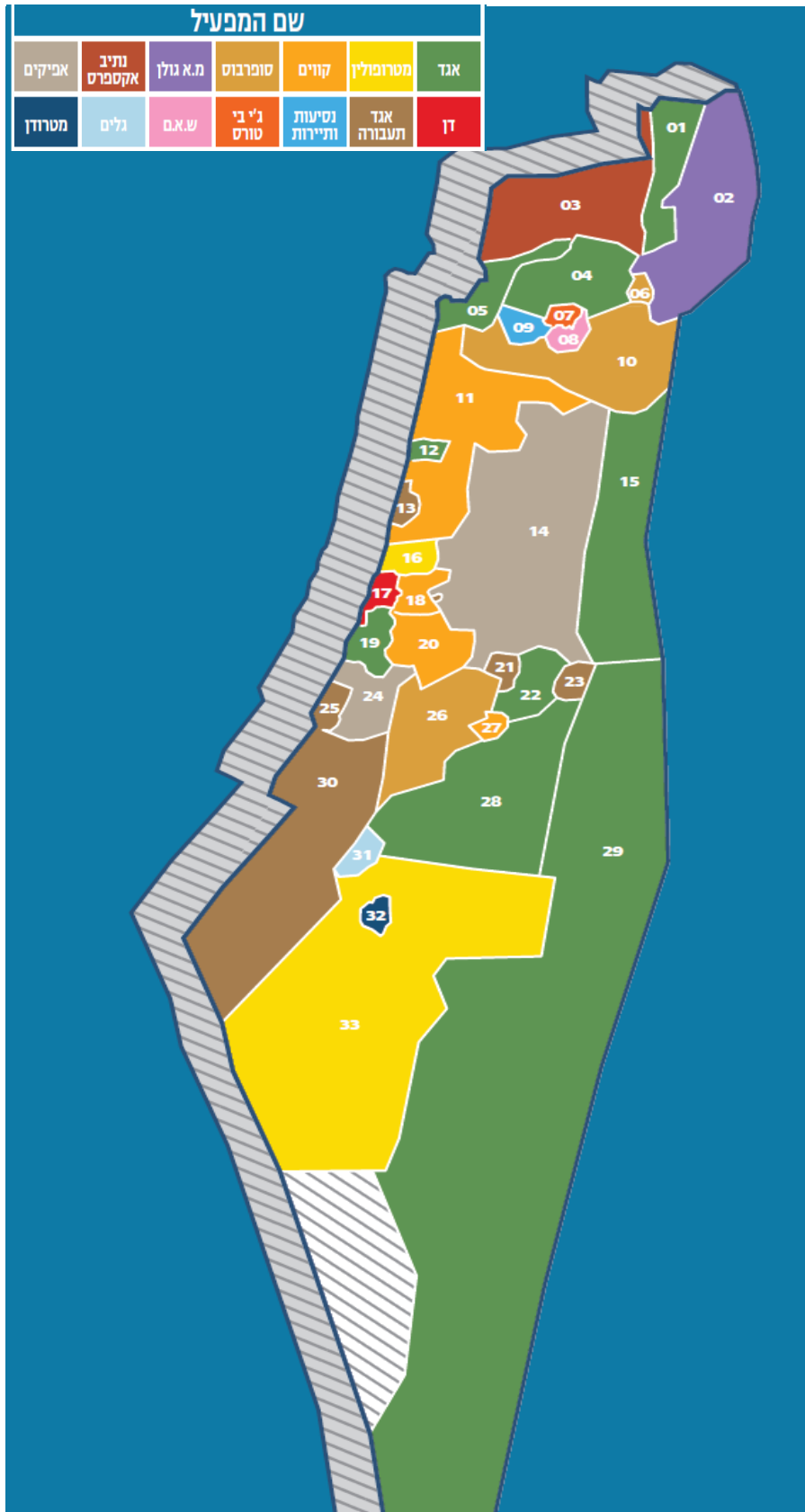


נסיעות נוסע בתשלום – מיליוני נוסעים 2.6



מדינת ישראל

פרישה גאוגרפית של הפעילות 2.7



3 מידת התחרותיות בענף

לענף התחבורה הציבורית באוטובוסים, מאפיינים ייחודיים – ענף שנפתח לתחרות ב-15 השנים האחרונות, שמתקיימת בו מעורבות ורגולציה ממשלתית גבוהה, המכתיבות למעשה את רמת השירות והמקורות הכספיים העומדים למפעיל השירות. ניתן להצביע על מספר חסמי כניסה עיקריים לענף. בין אלה:

- תקופת זיכיון ארוכה מהווה חסם בעיקר למפעילים חדשים, אולם ניתן לצמצם חסם זה באמצעות פרסום מכרזי תח"צ באופן שוטף, כל שנה כ-8% מהענף.
- נגישות לידע ולטכנולוגיות בענף – כיום נדרשים מפעילי התח"צ להפעיל מערכות מידע מתקדמות בתחום ניהול הצי והכרטוס הייחודיות לענף והמהוות חסם למפעילים חדשים שאינם פעילים בתחום ואף לחברות תחבורה ציבורית מחו"ל שאינן מכירות את אופן ההפעלה בארץ.
- ניסיון בהפעלת שירותי תחבורה ציבורית – ישנו שוני רב בין הפעלת קווי שירות בתחבורה ציבורית לבין הפעלת נסיעות מיוחדות או נסיעות סיור באוטובוסים, כך שתחום התחבורה הציבורית באוטובוסים הינו מקצוע לכל דבר ועניין הדורש התמחות ספציפית. שוני זה בא לידי ביטוי כמעט בכל רובדי השירות (למעט העובדה שבשניהם מופעלים אוטובוסים): החל מפעילויות הנדרשות מהנהג דרך תפעול מערך הקווים ברמת השירות הנדרשת באופן עקבי ורציף, עבור במערכות מיוחדות המשמשות בתחבורה ציבורית בלבד או בעיקר (כגון כרטוס חכם וכד') וכלה בממשקים האינטנסיביים מול משרד התחבורה והציבור (בענייני התחשבות, רישוי, בקרה תפעולית, מידע, הסברה ועוד).
- חוסן פיננסי - אשכולות התח"צ כוללים הפעלה של כ-300 אוטובוסים, לשם כך נדרשת השקעה ראשונית של כ-250-350 מ' ש"ח, כולל כל המערכות הטכנולוגיות. מפעיל השירות נדרש להיות בעל חוסן פיננסי משמעותי על מנת שיוכל לגייס את סכומי ההשקעה הנדרשים.

במהלך 15 שנות יישום הרפורמה פורסמו הליכים תחרותיים בהיקף של כ-50% מהפעילות בענף באמצעות פרסום של כ-40 מכרזי הפעלה, בממוצע של בין שניים לשלושה הליכים תחרותיים בשנה.

תהליך התחרות התקיים על השוק ולא בתוכו, כך שלמעשה מפעיל השירות, לאחר שזכה בהליך התחרותי, הופך מונופול באשכול ההפעלה לאורך כל תקופת ההפעלה.

בכל נקודת זמן יכלו להשתתף בתהליך בין 6 – 9 מפעילים רלוונטיים, כולל שתי חברות הבת של אגד ודן ולרוב בהליכים התחרותיים הוגשו מעל 4 הצעות למעט במספר בודד של מקרים.

בהליך התחרותי המיון מוקדם שהתפרסם בשנת 2010 זכו 9 קבוצות לרבות קבוצה חדשה שכללה חברת תחבורה ציבורית מספרד ושתי חברות היסעים ישראליות (קבוצת תנופה). נכון למועד מסמך זה הקבוצה החדשה לא זכתה בהליך התחרותי הפעלה.

מדינת ישראל

לאורך השנים, נצפתה תחרותיות גבוהה מאד, שבאה לידי ביטוי בהצעות מחיר אגרסיביות ולא נצפתה פעילות תיאום משמעותית בין המפעילים, למעט בנושאים בעלי חשיבות רוחבית לענף כגון: שכר נהגים, יישומים טכנולוגיים משותפים (טעינה מהאינטרנט) ומידע לציבור. פעילות תיאום זו נעשת באמצעות פורום מפעילים מאוגד. בענף לא התקיימה פעילות משמעותית של מיזוגים ורכישות למעט מיזוג משמעותי אחד של חברת אפיקים שהחלה את פעילותה בתח"צ ב-2009 וחב' קונקס בבעלות קונצרן ויוליה, שהחלה לפעול בשנת 2002.

מספר המפעילים שיצאו מהענף נמוך יחסית וכולל את חב' מרגלית, שהחלה להפעיל את אשכול מודיעין כבר בשנת 1998 וחב' קונקס שכאמור התאחדה עם אפיקים, תוך שחברת ויוליה יצאה מהענף. בענף פועלים מספר מצומצם של מפעילים קטנים שאינם קשורים לקבוצות המפעילים הגדולות, שזכו במכרז ה-PQ 2010 ולמעשה קיימות שתי חברות – נרקיס גל וגבי טורס.

תובנות עיקריות למידת התחרותיות בענף:

- מספר המפעילים בענף אפשר יצירת רמת תחרותיות גבוהה מאד.
- פתיחת השוק למפעילים מחו"ל, כמעט לא השפיעה על ההליך. לא בהיבט של התחרותיות ולא בהיבט של תרומה לגיבוש סטנדרטים גבוהים יותר של שירות - כיום כלל המפעילים הם חברות ישראליות.
- מידת התחרותיות הושפעה, ככל הנראה, מראשוניות התהליך ומרצונם של המציעים לזכות או לשמר נתחי פעילות משמעותית גם במחיר של הגשת הצעות מחיר אגרסיביות. הגשת הצעות מחיר אגרסיביות נצפתה גם בתחילת התהליך עם פרסום קבוצת ההליכים התחרותיים הראשונה בין השנים 2000-2009, שאז ניתן להסביר זאת הן ברצון לזכות בנתחי פעילות והן, ככל הנראה, בחוסר מידע מספיק של המפעילים החדשים עם פעילות התח"צ. בסבב ההליכים התחרותיים השני שהחל עם פרסום ההליך התחרותי למיון מוקדם ב-2010, ניתן להסביר את התופעה ברצונם של המפעילים הקיימים להבטיח לעצמם את המשך הפעילות ולהרחיבה. ייתכן, שללא העובדה שבמסגרת תהליך המיון המוקדם נבחרה קבוצה חדשה ללא פעילות, רמת התחרותיות הייתה נפגעת, בשל העובדה שהענף היה מתחלק, בהבנה לא כתובה, כך שכול מפעיל ימשך לפעול באזור בו פעל בעבר (שיווי משקל מתואם). לפיכך, על מנת לשמר את המתח התחרותי בענף, יש צורך במפעילים קטנים "הרעבים" לצבירת נתח שוק.

תכנית התחרות לשנים 2018-2030

4 מטרות

4.1 יעדי הממשלה בתחום התחבורה הציבורית

- הבטחת רמת ניידות נאותה במחיר סביר לכלל אזרחי המדינה לפי צורכיהם.
- צמצום גודש התנועה וההשפעות החיצוניות השליליות שלו.
- קידום התחבורה הציבורית כאמצעי תמיכה להשגתם של יעדים רצויים בתחום הכלכלה והחברה.
- תפעול התחבורה הציבורית ברמת יעילות כלכלית גבוהה יותר, בין היתר ע"י הפחתת העלויות הכרוכות באספקת השירותים.
- שיפור יכולתה של התחבורה הציבורית לשמש ככלי לתמיכה בפרישה רצויה של שימושי הקרקע בתחומים העירוניים ובמיקום תעסוקה ומגורים במישור הארצי.

4.2 מטרות תכנית התחרות

- על מנת לשפר את יכולתה של מערכת התחבורה הציבורית להשיג יעדים אלה, נקבעו לתוכנית התחרות המפורטת במסמך זה, המטרות הבאות:
- גידול שנתי מתמיד במספר הנוסעים בתחבורה הציבורית העולה על קצב הגידול של האוכלוסייה.
- שיפור איכות הנסיעה לנוסע בתחום המידע, מסלולי הנסיעה, תעריפי הנסיעה, איכות מתקני התחבורה, זמני הנסיעה, נוחות הנסיעה ובכך להפוך את הנסיעה בתחבורה הציבורית לאטרקטיבית ביחס לשימוש ברכב פרטי.
- ניהול אדמיניסטרטיבי יעיל של ההליך התחרותי ויישומו בפועל, תוך שמירה על מתח תחרותי תמידי בענף.
- שילוב מערכתי יעיל בין אמצעי התחבורה השונים.
- הטמעה של טכנולוגיות מתקדמות לשם ייעול הפעלת שירות האוטובוסים, הפחתת עלות ההפעלה ושיפור השירות הניתן לציבור.

4.3 האמצעים הנדרשים להשגת המטרות

- הגדרת שירותי התח"צ כשירותים בעלי מאפיינים וזיקה אזוריים ובניית אשכולות קווים על פי תפיסה זו.
- המשך הליך תחרותי תוך חיזוק ועיבוי אשכולות קיימים בהתבסס על תפיסה אזורית.
- גיבוש תפיסת הפעלת השירות (שירות עירוני/אזורי ובינעירוני, קווים מהירים וכד'), יישום של ההנחיות לתכנון והתאמת מערך השירות בהתאם.

מדינת ישראל

- יצירת מערכת הסכמית שתשקף זהות אינטרסים בין הממשלה למפעילי התח"צ לשיפור רמת השירות לנוסע.
- המשך ביצוע רפורמה בתעריפים, כך שיתמרצו שימוש קבוע בתח"צ, זאת באמצעות הפיכתם לפשוטים, מובנים ובמחיר סביר.
- הקצאת רישיונות ההפעלה בקווי שירות באוטובוסים באמצעות הליך תחרותי באופן שיטתי ורציף, לרבות הפעילות המופעלת כיום ע"י אגד ודן והחברות הנצרותיות.
- חיזוק והעמקת הפעילות של הרשות הארצית לתחבורה ציבורית ובניית תשתית מתאימה לשילוב השלטון המקומי בקידום מערך התח"צ.
- קידום פתרון בעיית מתקני תשתית תחבורתית וקביעת "סטנדרטיזציה" לגבי אחזקת מתקנים אלו.
- גיוון טכנולוגיות תומכות הסעה בעיקר בתחום מידע לציבור בזמן אמת, אמצעי כרטוס, ניהול ציי רכב ותכנון הקווים, בין השאר בהסתמך על מסדי נתונים גדולים.
- שירותי התחבורה הציבורית מותאמת ביקוש המבוססים על טכנולוגיות מתקדמות.
- עדכון ושכלול המנגנון ה"מכרזי" להשגת מקסימום תפוקת.
- טיוב אופן תכנון קווי השירות כך שיתבסס על נתונים מהימנים מבוססי איכון, וכן טיוב אופן בניית האשכולות בדגש על קיום מספר רבדי שירות הכוללים אמצעי תחבורה שונים.
- הפחתת מעורבות הנהג בתהליך הטעינה והתיקוף וקיצור זמן הקליטה בתחנות - כרטוס באמצעות טלפונים ניידים, טעינה באינטרנט, עליה מכל הדלתות, וכד'.
- טיפול במתקני תחבורה – פיתוח מסופים וחניונים, טיפול במתקני תחבורה קיימים.
- הגדלת היצע הנהגים בענף ושיפור תנאי השירות (כגון מתקני מנוחה).
- קידום שילוב של אוטובוסים בעלי אמצעי הנעה חלופיים.
- פיתוח והכשרה של רשת נתיבי העדפה לתח"צ ברמה הארצית והמטרפולינית.
- פיתוח רשת הקווים כך שיתנו מענה ראוי לצרכי הניידות של האוכלוסייה ולקצב הפיתוח העירוני ופיתוח אזורי תעסוקה.
- תיקוני חקיקה, ככל שנחוץ, לשם השגת המטרות הנ"ל.

4.4 התועלות הצפויות מהנהגת התחרות

- הקטנת העלויות הדרושות להפעלת מערכת התחבורה הציבורית.
- משיכת נוסעים לתחבורה הציבורית ובכך להביא להפחתת ההשפעות השליליות של שימוש בכלי רכב פרטיים.
- תמיכה ביעדי פיריון וצמיחה משקיים.
- העלאת רמת השירות לנוסע.

מדינת ישראל

- הקטנת התלות ב"מפעילים ההיסטוריים" בפרט ובמפעילים בעלי שליטה דומיננטית במטרופולינים בכלל.
- הגדלת פעילות הענף והתעסוקה בו.
- המשך פתיחת הענף להשקעות חיצוניות.

5 מבנה הענף הרצוי

מבנה הענף העתידי ואופן פעילותו בטווח הארוך, צריך להיקבע כך שישרת את יעדי הממשלה בתחום ומטרות התכנית. מטרת ההתערבות הממשלתית הינה לוודא את המשך המתח התחרותי בשוק, וזאת בעיקר על ידי הסרת חסמי כניסה ועידוד כניסתם של שחקנים חדשים "ורעבים" לשוק. במקביל, יש לוודא כי ריבוי המפעילים אינו בא על חשבון איכות השירות הניתן לציבור, בעיקר בהיבט של אחידות אופן השימוש בתחבורה ציבורית ברחבי המדינה. פעילות התחבורה הציבורית בישראל מרוכזת בעיקר בתוך הערים בישראל, לכן בבואנו לטפל בנושאים בתחבורה הציבורית עלינו למקד את הטיפול בעיקר בתחום העירוני. ההתייחסות בתחום העירוני נחלקת ל – 2 חלקים: טיפול ב-3 המטרופולינים הגדולים וטיפול בתחבורה הציבורית בערים גדולות אחרות בישראל, שאינן מרוכזות בתחום מטרופוליני כדוגמת: ב"ש, אשקלון, עפולה וכיוב'.

5.1 שיקולים שיש להביא בחשבון בקביעת מבנה הענף:

- 5.1.1 **שמירה על מתח תחרותי, וצמצום הסיכון להיווצרות של מפעיל דומיננטי ברמה הארצית-** נכון למועד פרסום התכנית, קיימים לפחות 3 מפעילים בענף שטרם מיצו את היתרונות לגודל וניתן להגדירם, כמפעילים בעלי פוטנציאל להגשת הצעות ברמת תחרותיות גבוהה. בנוסף, אין ספק, שכאשר אגד ודן תתחלנה להשתתף בהליכים התחרותיים, הצפי הוא שרמת התחרותיות תגבר. כאמור, לצד המשך פעילותם של המפעילים הקיימים, יש מקום לכניסתם של מפעילים חדשים על מנת לשמר את המתח התחרותי בשוק ואת היכולת להרחיב את היקף ואופי השירות הניתן לציבור.
- 5.1.2 **מניעת תופעה של תיאום בין מפעילים (קרטליזציה)** – אנו סבורים כי לעובדה שבמכרז המיון מוקדם 06/2010, זכתה קבוצה שאינה מפעיל תח"צ קיים, הייתה תרומה מכרעת במניעת תיאום ו"חלוקת" הענף בהסכמה. לאור זאת, יש מקום לכניסתם של שחקנים נוספים לענף.
- 5.1.3 **יצירת ודאות גבוהה ככל הניתן עבור השחקנים הפועלים בשוק** – וזאת בהינתן המגבלות התחרותיות המפורטות לעיל.
- 5.1.4 **שימוש יעיל בתשתיות תחבורתיות** – גידול בהיקף הנסועה בתחבורה ציבורית מצריך גידול משמעותי במתקנים תחבורתיים (תחנות מרכזיות ומסופים). לצד זאת, ריבוי מפעילים מוסיף על הקושי שבניהול יעיל של התשתיות.

מדינת ישראל

נדרש סנכרון תפעולי וטכנולוגי בין המפעילים כך שלא תכביד באופן משמעותי על יצירת מצב של שקיפות לנוסע.

5.2 מבנה הענף

מבנה הענף אליו הממשלה שואפת להגיע בתום תקופת התוכנית מושתת על מבנה של תמהיל בין מפעילים גדולים, בינוניים וקטנים, בעלי ניסיון ויכולת להפעלת קווי שירות ברמה גבוהה.

לאורך כל התקופה, באופן רציף יפורסמו הליכים תחרותיים בהיקפים נדרשים, שיתרמו לשמירת המתח התחרותי בענף ויאפשרו למפעילים לייצור אופק פעילות לטווח רחוק. פעילות בשלושת המטרופולינים הגדולים, חיפה, תל אביב וירושלים - בין השנים 2021 - 2026, צפויות להתחיל לפעול מספר מערכות להיסעי המונים בשלושת המטרופולינים הגדולים, הצפויות להביא לשינוי משמעותי באופן תפעול רשת קווי השירות בהם, ובהיררכיה של הרשת התחבורתית.

מרכזי שלושת המטרופולינים הגדולים, בהם מרוכזת מרבית הפעילות הכלכלית בישראל, הינם בעלי חשיבות ייחודית, ומחייבים שירותי תח"צ סדירים ואיכותיים ולכן כל מרכז מטרופולין יהווה תת אזור לצורכי תחרות שחלקו של המפעיל המרכזי בו לא יעלה על 50%. לנוכח העובדה, כי כיום התחבורה הציבורית במרכזי שלושת המטרופולינים הגדולים מרוכזת בידי אגד ודן, במהלך עשור זה, בכוונת הממשלה להתמקד בשירות זה ולהוציא מהם קווי שירות לתחרות באזורים אלו.

עם זאת, מאחר שמדובר בשינויים משמעותיים באופן תפעול השירות במטרופולינים, המאופיינים גם כך במורכבות תפעולית ייחודית בהשוואה לאזורים אחרים, ישנה חשיבות להשאיר באזורים אלו, עוגן תפעולי של אגד ודן להם ניסיון בהתמודדות עם הפעלה באזורים אלו.

כאמור, הנהגת תכנית התחרות הנוכחית תביא למצב שעד שנת 2030 יפורסמו הליכים תחרותיים ביחס לכלל הפעילות בענף. עם סיום מהלך זה, אגד, דן והמפעילים ההיסטוריים האחרים יפעלו כמפעיל תחרותי לכל דבר ועניין, והיקף פעילותן ייגזר מתוצאות ההליכים התחרותיים.

להן חלוקת הארץ לאזורי פעילות בהתבסס על המצב הקיים במרץ 2018:

אשכולות			אזור
אשכולות אחרים		אשכולות מרכז המטרופולין	
	אילת עירוני ובינעירוני		ב"ש והדרום
	אשכול דרומי	באר שבע עירוני	
	רהט		
	צפון הנגב		

מדינת ישראל

אשכולות					אזור
הנגב					
אשכולות אחרים			אשכולות מרכז המטרופולין		גוש דן
אשדוד עירוני	השרון	דרומי-ראשלי"צ- חולון	רשלי"צ פרברי שרון חולון מרחבי	חולון עירוני ומטרופוליני+תחרות	
	חשמונאים	מזרחי-בני ברק	בת ים-רמת גן	רחובות עירוני	
	שומרון	מזרחי-רמת גן	תל אביב	רחובות פרברי	
	אשדוד-יבנה- ת"א	פתח תקוה-ראש העין	דרומי-בת ים	פ"ת-ת"א	
	נתניה עירוני	אונו-אלעד		רשלי"צ עירוני	
אשכולות אחרים			אשכולות מרכז המטרופולין		ירושלים
ירושלים-בית שמש	מזרח ים			ירושלים עירוני	
שפירים-ירושלים	פרוזדור ירושלים			עוטף ירושלים (מעלה אדומים, מבשרת וגבעת זאב)	
עוטף ירושלים) בנימין וגוש אציון	ביתר עילית ועמק האלה ירושלים-בית שמש				
אשכולות אחרים			אשכולות מרכז המטרופולין		צפון וחיפה
חיפה פרברי	מתמ"ז-קריות	העמקים		מטרופולינית חיפה	
כרמיאל עירוני כרמיאל-חיפה חיפה	קריית שמונה עירוני	חדרה-נתניה		חיפה עירוני	
קווי נצרת - נסיעות ותיירות	קריית שמונה- חיפה	קווי נצרת - שאמ			
	חדרה פרברי	רמת הגולן			
	מרחב נצרת גי.בי טורס	הגליל			
		תל אביב-חדרה	ירושלים-תל אביב	ירושלים צפון- ציר מזרחי	בינעירוני
		תל אביב-שרון- חיפה	תחרות-קווי חרדים	ירושלים-ב.ברק קו 402	
		כביש 4 - ירושלים-בני ברק	תל אביב-אשקלון	ירושלים-באר שבע	
			תל אביב-גליל עמקים	ירושלים-שפלה	
				ירושלים-קווי חרדים	אגד תעבורה-קווי חרדים
				אשדוד-אשקלון- ירושלים	
				חיפה-ירושלים-אילת	
				חיפה-שרון-ירושלים	

למרות כל האמור לעיל, שומר המשרד על זכותו לשנות את הגדרת האזורים והרכבי האשכולות כאמור לעיל, מספרם או מאפייני קווי השירות שבהם או את שיוכם האזורי.

מדינת ישראל

שיעורי פעילות לפי אזור ומפעיל דומיננטי:

שם האזור	היקף הפעילות בענף במונחי ק"מ	היקף הפעילות בענף במונחי נוסעים	מפעיל גדול במונחי ק"מ	מפעיל גדול במונחי נוסעים	אחוז פעילות מפעיל גדול ק"מ	מפעיל גדול במונחי נוסעים
צפון וחיפה	26%	19%	נתיב אקספרס	אגד	20%	1%
גוש דן	33%	52%	דן	דן	24%	9%
ירושלים	15%	20%	אגד	אגד	39%	5%
בי"ש והדרום	12%	7%	מטרופולין	דן בדרום	39%	1%
בינעירוני	14%	2%	אגד	אגד	90%	3%

שיעורי פעילות לפי אזורי מרכז המטרופולין ומפעיל דומיננטי:

שם האזור	היקף הפעילות מסך הענף - במונחי ק"מ	היקף הפעילות מסך הענף - במונחי נוסעים	מפעיל גדול במונחי ק"מ	אחוז פעילות מפעיל גדול באזור ק"מ	מפעיל גדול במונחי נוסעים
חיפה	5%	9%	אגד	78%	0%
גוש דן	16%	36%	דן	48%	5%
ירושלים	10%	16%	אגד	51%	3%

5.3 מגבלות השתתפות

בתנאים מסוימים, עלולה להתפתח תוצאה הפוכה מזו המצופה, אם ע"י התבססות מספר מפעילים קטן מהרצוי או ע"י יצירת מפעיל או מספר מפעילים דומיננטיים המחזיקים בהיקפי שוק גדולים או בדומיננטיות אזורית. כתוצאה מכך, עלול הענף לחזור למבנה דומה לזה ששרר ערב יישום הרפורמה, עם מספר מפעילים מצומצם ורמת שירות נמוכה. לכך יש להוסיף את העובדה שערב תכנית תחרות זו, המפעילים ההיסטוריים מחזיקים בנתחי שוק משמעותיים. כחלק מהתמודדות עם חששות אלו, תקבענה מגבלות השתתפות שימנעו התגבשות של מפעילים דומיננטיים ברמה הארצית או האזורית וישמרו על המתח התחרותי בענף.

חשוב להדגיש כי העובדה שמרבית ענף התחבורה הציבורית הינו ענף מפוקח כמעט לחלוטין, בו כל תנאי אספקת השירות (רמת השירות, גובה התעריפים וכל המאפיינים

מדינת ישראל

התפעוליים האחרים) נקבעים ע"י המדינה ולא כתוצאה מכוחות השוק ובכל מקרה התחרות בו מתקיימת על השוק ולא בתוכו, אינה מעלה או מורידה בעניין זה. קביעת תנאי אספקת השירות ע"י המדינה אינה נעשית בחלל ריק, אלא מתבססת במידה רבה על ביצועי המפעילים בפועל ולכן ככל שיווצר מפעיל דומיננטי (כפי שכבר היה בעבר), בעל נתח שוק כולל או אזורי גדול מספיק המאפשר לו להשפיע על ביצועי הענף הכוללים יהיה בידי הכוח להשפיע על תנאי האספקה שיקבעו ע"י המדינה, כך שיטיבו עמו ויהיו נחותרים מאלו שהיו נקבעים בתנאי תחרות. הדברים נכונים גם ככל שהמדינה תסיר בהדרגה את מידת הפיקוח הקיימת, כפי שהיא מתכננת לבצע כמפורט לעיל..

לאור כל האמור לעיל, להלן פרוט מגבלות ההשתתפות בתהליך התחרותי שמחד ימנעו את היכולת להתגבשות של מפעיל דומיננטי, אולם מאידך, יאפשרו התגבשות של מפעילים גדולים שיוכלו לנצל את היתרונות הכלכליים לגודל הקיימים בענף. מגבלות ההשתתפות יחולו גם על אגד ודן ובהתאם להן יוגדר קצב מעורבותן בתהליך.

5.3.1 חלקו של מפעיל מכלל פעילות התח"צ באוטובוסים בישראל לא יעלה על כ-25%.

לנוכח האמור לעיל, יש לקבוע מגבלת השתתפות וזכייה שלא תאפשר חזרה למבנה הענף ששרר ערב יישום הרפורמה, על השפעותיו השליליות.

הגבלת גודלו המקסימאלי של מפעיל לכ-25% מכלל ענף התחבורה הציבורית באוטובוסים, מאזנת בין פגיעה מסוימת בחופש התחרות של המפעילים והשחקנים הפוטנציאלים בענף לבין ההשפעות השליליות הצפויות כתוצאה מהתגבשות של מפעיל או מספר מצומצם של מפעילים דומיננטיים. בתום תקופת תכנית התחרות המוצגת במסמך זה, מגבלה זו תשוב ותיבחן בהתאם להתפתחות התחרות בענף.

מגבלה זו, יחד עם כלי הניהול והבקרה על הענף שפותחו במדינה במהלך שנת הרפורמה והפיתוח המתוכנן של אמצעי הסעת המונים, המהווים שירות מתחרה לפחות בחלקו לקווי השירות באוטובוסים הפועלים כיום, יצמצמו למינימום את הסיכוי להתגבשות של מפעיל דומיננטי בעל יכולת השפעה חריגה.

מפעילים שכיום הם מעל ל-25% מהענף, היקף פעילותם יצומצם בדרגה להיקף הני"ל, כך שעד סוף שנת 2029 לא יהיה מפעיל שיחרוג ממגבלה זו.

עם זאת, למשרד שמורה, עפ"י שיקול דעתו המקצועי הבלעדי, האפשרות להתיר השתתפות בהליך תחרותי של מפעיל שירות החורג מהמגבלה כאמור.

5.3.2 חלקו של מפעיל שירות במרכז שלושת המטרופולינים הגדולים לא יעלה על 50%

כאמור, הבטחת קיומם של שירותי תח"צ סדיר ואיכותיים במרכזי המטרופולינים, הכרחית לפעילות כלכלית תקינה במשק ולכל פגיעה בהם עשויה להיות השלכה משמעותית על התוצר והפיריון.

קיימת חשיבות שבאזורים אלו תמנע הגמוניה של מפעיל יחיד, שבשל הקריטיות של הפעלת שירותי התח"צ באזור, יוכל לנצל את כוחו האזורי מעבר לחלקו בענף או באזור

מדינת ישראל

הרחב, להשפיע על תנאי השירות שיקבעו ע"י המדינה, כך שיטיבו עמו ולא בהכרח עם הציבור ויהיו נחותים מאלו שהיו נקבעים בתנאי תחרות.

בנוסף, יישום הרפורמה עד כה לימד כי מתח תחרותי באזור מסוים הביא לשיפור משמעותי בשירות לנוסע. עד כה במרכזי המטרופולינים (למעט במידה מסוימת בגוש דן), נשמרה ההגמוניה של אגד ודן ולכן השפעת הרפורמה על הנוסע הייתה פחותה. מגבלת ההשתתפות כאמור, תאפשר כניסה של מפעילים חדשים, הגברת המתח התחרותי, הפחתת עלויות ההפעלה ושיפור משמעותי בשירות לנוסע.

יודגש, כי במסגרת בחינה של מגבלה זו, בהתאם לאמור בסעיף 5.3.4 להלן, תובא בחשבון מעורבותו של מפעיל שירות אוטובוסים, בהפעלה של רכבת מקומית אם באופן ישיר או עקיף באותו אזור בו מופעלים קווי האוטובוס.

5.3.3 חלקו של המפעיל בענף יקבע כגובה מבין שני הפרמטרים הבאים:

- שיעור נסיעות הנוסע מסך הנסיעות בענף האוטובוסים (נתון זה יתקבל מהמסלקה).
- שיעור הק"מ ברישוי מסך כל הק"מ ברישוי אוטובוסים (נתון זה מערכת הרישוי).

לקביעת חלקו של המפעיל בענף יילקחו בחשבון פעילות של בעלי עניין במפעיל, חברות בנות וחברות קשורות, כאשר לצורך החישוב תיזקף מלוא הפעילות גם אם החזקות המפעיל חלקיות או שהוא מוחזק ע"י מספר בעלי עניין. בנוסף, לתאגיד, לבעלי עניין בתאגיד, לשותפים בתאגיד ו/או לכל ישות משפטית אחרת יתאפשר להשתתף בכל אחד מן ההליכים התחרותיים רק באמצעות ישות משפטית אחת, ולא להיות מעורבים באופן כלשהו, במישרין או בעקיפין באישיות משפטית כלשהי אחרת שמשתתפת באחד מן ההליכים. במסגרת קביעת חלקו של מפעיל בענף לא יובאו בחשבון קווי שירות שהמפעיל עומד לסיים את הפעלתם בתוך שנה ממועד חישוב חלקו, אם כתוצאה מסיום תקופת תוקף הסכם ההפעלה או העברה של קווי שירות בהתאם להנחיות המפקח על התעבורה.

5.3.4 השתתפות בהליכים תחרותיים והפעלת רכבות קלות מקומיות

שירות הרכבות הקלות, המקומיות ומערכות הסעת המונים הוא עמוד השדרה של השירות המטרופוליני. כל הפעלה של רכבת מקומית הינה בעלת מאפיינים ייחודיים אזוריים, המשפיעים על מידת הריכוזיות והתחרותיות באזור. לפיכך, מגבלות ההשתתפות או הזכייה בהליך תחרותי להפעלת קווי שירות באוטובוסים, למי שזכה בהליך התחרותי להפעלת רכבת מקומית או מפעיל קיים של רכבת מקומית יבחנו לגופו של עניין בכל אזור ואזור, תוך התייחסות להיקף הפעילות של הרכבת המקומית באזור ומידת הריכוזיות של המפעיל באזור. לחילופין, ייתכן שתתאפשר השתתפות וזכייה בהליך התחרותי להפעלת רכבת קלה תוך מתן התניות להפסקת פעילות בשירות אוטובוסים אותו מפעיל הזוכה באזור פעילות הרכבת הקלה.

מדינת ישראל

- 5.3.5 מגבלת השתתפות בהליכים תחרותיים להפעלת מוניות שירות**
- בינואר 2018, אישרה הכנסת תיקון לפקודת התעבורה (מס' 120), התשע"ח-2018, שעניינו רפורמה בענף מוניות השירות, במסגרתה יוקצו רישיונות להפעלת קווי שירות למוניות בהליכים תחרותיים, שוויוניים ופומביים.
- בהמשך לתיקון זה, בכוונת המשרד לפרסם הליך תחרותי לבחירת מפעילים למוניות שירות. במסגרת הליך זה, צפויות להיקבע מגבלות השתתפות על מפעילי מוניות שירות, כך שלא תתאפשר השתתפותם בהליכים תחרותיים להפעלת קווי שירות באוטובוסים באזור בו הם מפעילים קווי מוניות שירות ולהפך, מפעילי קווי שירות באוטובוסים לא יוכלו להשתתף בהליכים תחרותיים להפעלת קווי מוניות שירות באזור בו הם מפעילים קווי שירות באוטובוסים.
- 5.3.6 מגבלות השתתפות וזכייה נוספות וספציפיות - במסגרת מכרזי ההפעלה תהיה הממשלה רשאית להטיל מגבלות השתתפות נוספות, ככל שתמצא לנכון ועל פי שיקול דעתה הבלעדי, על מנת לאפשר את רמת השירות הנחוצה שהיא, בין היתר, גם נגזרת של אפשרויות תפעוליות ודומיננטיות של מפעילים קיימים באזור ובכלל. דוגמא לסוג מגבלה כאמור בסעיף זה היא איסור זכייה של אותו מפעיל בשני אשכולות סמוכים ומורכבים להפעלה, עקב החשש שלא יוכל להתמודד בצורה מיטבית עם הפעלת שני האשכולות במקביל וכתוצאה תפגע רמת השירות. דוגמא נוספת היא איסור השתתפות למפעיל שירות הנמצא בהליכי התארגנות להפעלה של מספר גדול של אשכולות קווי שירות במקביל, המעלה חשש סביר כי המפעיל יתקשה להתארגן להפעלה של אשכול נוסף בלוחות הזמנים שנקבעו וברמת השירות הנדרשת.**
- 5.3.7 היקף הפעילות של מפעילי תחבורה ציבורית שפעלו בישראל לפני 1.1.2000**
- ערב יישום הרפורמה, ב-1.1.2000 פעלו בישראל 5 מפעילי קווי שירות בתחבורה ציבורית באוטובוסים: אגד, דן, שא"מ, נסיעות ותיירות וג"ב, כאשר אגד ודן הפעילו יחדיו כ-95% מהיקף הפעילות בענף.
- נכון להיום, חלקם של אגד ודן עומד כיום על כ-40% במונחי ק"מ רכב ועל כ-56% במונחי נוסעים.
- בהתאם למדיניות הממשלה בענף, יוקצו כל קווי השירות בהליכים תחרותיים. קצב הוצאת הקווים לתחרות ומועדי פרסום ההליכים התחרותיים מפורטים בסעיף 6.2 להלן, כאשר בכל מקרה עד שנת 2030 יפורסמו הליכים תחרותיים לכל קווי השירות בתח"צ אוטובוסים, כאשר המדינה תעשה את מירב המאמצים על מנת להעביר את כלל קווי השירות להפעלה כתוצאה מזכייה בהליכים תחרותיים עד לשנת 2030.
- 5.3.8 מגבלות השתתפות – מפעילים היסטוריים**
- 5.3.8.1 השתתפות בהליך התחרותי באמצעות חברות קשורות - כחלק מהסדרת השירות עם המפעילים ההיסטוריים, נחתמים מעת לעת בין הממשלה למפעילים ההיסטוריים הסכמי סובסידיה המסדרים את דרישות השירות והתמיכה הממשלתית (להלן בסעיף זה – הסכם הסובסידיה). על מנת למנוע מצב של סבסוד צולב בין הפעילות ההיסטורית של**

מדינת ישראל

מפעילים אלו לפעילות כתוצאה מזכייה בהליך תחרותי, ככל שמפעילים אלו יורשו להתמודד בהליכים תחרותיים בענף, תותנה השתתפותם בכך שתהיה אך ורק באמצעות חברה קשורה אחת לכל מפעיל ולא במישרין. מגבלה זו תהיה בתוקף, כל עוד למפעיל ההיסטורי פעילות שלא מתוקף זכייה בהליכים תחרותיים.

למפעיל ההיסטורי יותר להשתתף בהליכים תחרותיים בענף במישרין, במידה ובתוך 3 שנים מהמועד בו בכוונתו להשתתף בהליך תחרותי, יפוג תוקף הסכם הסובסידיה בינו לבין הממשלה או שיותר מ-70% מפעילותו המסובסדת במסגרת הסכמי הסובסידיה, נכללת במסגרת הליכים תחרותיים שפורסמו או שבכוונת הממשלה לפרסם והם מתוכננים לעבור למפעילים אחרים בתוך לכל היותר 3 שנים.

5.3.8.2 מגבלות השתתפות וזכייה על אגד – בימים אלו מתגבש הסכם סובסידיה ותחרות חדש בין המדינה לבין אגד. במסגרת ההסכם, לא תותר השתתפות אגד בהליכים תחרותיים בענף במישרין או בעקיפין כל עוד אגד מחזיקה בחברת אגד תעבורה בע"מ בכל שיעור אחזקה.

ככל ושמכרה אגד את אחזקותיה באגד תעבורה ושהיא לא תחזיק בכל גוף אחר המפעיל קווי שירות באוטובוסים בתחבורה ציבורית בישראל, החל מאותו מועד תהיה אגד רשאית להשתתף בהליכים תחרותיים בתחבורה הציבורית, זאת באמצעות חברה קשורה בלבד. בכל מקרה, אגד באמצעות חברה קשורה, תוכל לזכות בהליכים תחרותיים בלא יותר מ-35 מיליון ק"מ רכב שנתי, באשכולות שירות המתוכננים לפעול עד שנת 2029. באשכולות השירות המפורטים להלן תיאסר השתתפות של אגד או חברות הקשורות לאגד. יובהר כי אגד (או חברות הקשורות לה) לא תוכל להשתתף בהליכים התחרותיים באשכולות אלו גם אם יצורפו אליהם או ייגרעו מהם קווים נוספים או שיצורפו או יגרעו אשכולות נוספים באותו הליך תחרותי:

מפעיל	אשכול
אגד	ירושלים עירוני
דן צפון	מטרונית חיפה
אגד	חולון עירוני ומטרופוליני
דן	פ"ת-ת"א
אגד	חיפה עירוני
דן	בת ים-רמת גן

בנוסף, באשכולות המפורטים להלן תוכל חברה קשורה של אגד להשתתף בהליכים התחרותיים, אך לזכות ולהפעיל לכל היותר ב-18 מיליון ק"מ רכב בשנה:

מדינת ישראל

מפעיל	אשכול
דן	דרומי-בת ים
דן	דרומי-ראשלי"צ-חולון
דן	מזרחי-רמת גן
דן	מזרחי-בני ברק
אפיקים	פתח תקוה-ראש העין
קווים	אונג-אלעד
דן	תל אביב

יצוין, כי כאמור בסעיף 7.2 להלן, טרם הסתיימו גיבוש תכנית תחרות במטרופולין תל אביב, ולכן ביחס לפעילות חברת דן טרם ניתן לקבוע את הרכב האשכולות והמועד המתוכנן לפרסום הליכים תחרותיים להפעלתם. בשתי הטבלאות שלעיל, הוצגו האשכולות המופעלים ע"י חברת דן עפ"י הרכבם כיום. על אף האמור בפסקה זו לעיל, החל משנת 2027, אגד תוכל להשתתף במישרין בכל ההליכים שיפורסמו מאותה שנה ואילך, בכפוף לעמידה במגבלות הענפיות שפורטו לעיל. יודגש, כי מגבלות ההשתתפות על המפעילים ההיסטוריים הם בנוסף למגבלות ההשתתפות הכלליות.

6 תקופת התכנית ושלבי היישום

6.1 שלבי היישום

תקופת התכנית נקבעה ממועד סיומה של תכנית התחרות הקודמת 2018 ועד לשנת 2029. תקופת התכנית נקבעה בהתייחס למספר גורמים וחולקה למספר שלבים:

6.1.1 שלב א' - הוצאת קווים לתחרות מאגד ודן ואשכולות בהם מסתיימו הסכם ההפעלה

בין השנים 2019-2026, צפויות להתחיל לפעול מספר מערכות להיסעי המונים בשלושת המטרופולינים הגדולים אשר על פי המשוער תבאנה לשינוי משמעותי באופן תפעול רשת קווי השירות במטרופוליטניים וההיררכיה של הרשת התחבורתית. לנוכח כך, במהלך עשור זה, בכוונת המשרד להתמקד בשירות המטרופוליני ולהוציא לתחרות באזורים אלו קווים מאגד ומדן בצורה מדורגת, שתאפשר למפעילים החדשים לצבור ניסיון וידע בהפעלת תחבורה ציבורית באזורים אלו כדוגמת: שילוב של רכבים ארוכים, ניהול קווים בתנועה צפופה, שילוב והתממשקות עם מערכות הסעת המונים ועוד. בנוסף, יותאמו מועדי העברת הקווים מאגד ומדן, כך שלא יבוצעו במקביל למועדי ההפעלה של מערכות הסעת המונים.

במקביל, במהלך שלב זה, יסתיימו תקופות ההפעלה באשכולות שהחלו לפעול בעשור הקודם (בין השנים 2010-2017) והליכים תחרותיים להפעלתם יפורסמו במהלך תקופה

מדינת ישראל

זו. קווי שירות שיכללו בהליכים תחרותיים שיפרסמו במסגרת שלב זה, יחלו לפעול באמצעות הזוכים החדשים לכל המאוחר עד סוף שנת 2029.

6.1.2 שלב ב' – הוצאת כל קווי השירות להליכים תחרותיים

החל משנת 2027, עם סיום שלב א', יפורסמו הליכים תחרותיים של כל קווי אגד שטרם הוקצו עד אז בהליכים תחרותיים. בתוך שלוש שנים, עד שנת 2030, בכוונת המשרד להוציא לתחרות את יתרת קווי השירות המופעלים ע"י אגד, וכל שאר מפעילי התח"צ שפעלו לפני 1.1.2000.

6.2 קצב פרסום ההליכים התחרותיים

קצב פרסום ההליכים התחרותיים תלוי במספר גורמים כמפורט להלן:

6.2.1 מועד סיום ההפעלה של אשכולות פעילים – כ-50% מהפעילות בענף, מופעלת כיום

מתוקף זכייה בהליכים תחרותיים שבמסגרתם, נקבעה תקופת הפעלה ברורה וסופית. מועד פרסום ההליכים התחרותיים לאשכולות שרישיונות הקווים בהם הוקצו בהליך תחרותי, נקבע בתכנית בהתאם למועד תום תקופת ההפעלה עפ"י ההסכם. במסגרת תכנית ועפ"י הניסיון שנצבר, נלקחה בחשבון תקופה של 24 חודשים לניהול ההליך התחרותי, בחירת זוכה והערכות לתחילת הפעלה (תקופת היישום).

6.2.2 יכולת ההכלה של הענף של מספר הליכי תחרות במקביל- ההליכים התחרותיים

להפעלת קווי שירות באוטובוסים, כוללים הפעלה של בין 200 ל-400 ואף יותר אוטובוסים. לצורך הערכות למתן מענה להליך תחרותי וכניסה להפעלה של אשכול קווים חדש נדרשת השקעה של משאבים פיננסיים וניהוליים רבים. מהניסיון שנצבר מפעיל שירות מתקשה להיערך להפעלה של יותר משלושה ארבעה אשכולות שירות במקביל. השחקנים בענף יכולים להכיל בין 3 ל-5 הליכים תחרותיים המפורסמים באותה שנה. פרסם של מספר גדול יותר של הליכים, עשוי לפגוע בתחרותיות ולאפשר השתתפות רק למפעילי שירות גדולים.

6.2.3 מועדי הפעלה של מערכות הסעת המונים – ניסיון העבר מלמד, כי הכנסת מפעיל

תחבורה ציבורית חדש לאשכול במקביל לשינויים משמעותיים באופן תפעול רשת קווי השירות באותו אשכול מגביר באופן משמעותי את הסיכוי לכשלים משמעותיים בשירות בתקופת תחילת ההפעלה. לנוכח כך, ולנוכח העובדה כי הפעלת מערכי הסעת המונים מלווה בשינוי משמעותיים באופן תפעול קווי השירות באוטובוסים, במסגרת התכנית הובאו בחשבון המועדים הצפויים להפעלת מערכי הסעת המונים, כך שמועד תחילת הפעלת אשכול קווים לא יהיה חופף ומקביל למועד בו צפוי להתחיל לפעול מערך הסעת המונים באותו אזור.

7 יישום הליך התחרותי

7.1 הליך תחרותי במטרופולינים:

מדינת ישראל

בכל אחד משלושת המטרופולינים הגדולים מתקיימים תהליכים שמחוללים שינויים מהותיים בתפיסת שירותי התחבורה והתחרות בתוך המטרופולין. תחבורה ציבורית ברמת שרות גבוהה, המספקת זמני נסיעה קצרים ואמינות גבוהה בשרות, חייבת להיות אבן יסוד במדיניות התחבורתית של מדינת ישראל. תשתית להסעת המונים היא הבסיס לקידום תחבורה ציבורית יעילה ותחרותית בתחומי המטרופולינים הגדולים בארץ: תל אביב, ירושלים וחיפה וכן בערים נוספות כדוגמת ב"ש ונתניה.

7.2 מטרופולין תל אביב

משרד התחבורה מקדם במטרופולין תל אביב הקמת רשת מטרופולינית להסעת המונים שתורכב ממגוון טכנולוגיות הסעה. במסגרת תכנית זו מתוכנן כי עד לשנת 2025 יפעלו במטרופולין תל אביב שלושה קווי רכבת קלה, יוכשרו כ-162 ק"מ של נתיבי העדפה עירוניים חדשים ו-136 ק"מ נתיבי העדפה בצירים בינעירוניים, וכן יוקמו חניוני חנה וסע חדשים בכבישים 4, 5 וכביש החוף, נוסף על פרויקט הנתיבים המהירים. מטרתם של כל אלו היא להביא לכדי מימוש את מדיניות משרד התחבורה לקידום השימוש בתחבורה ציבורית כמרכיב מוביל במערכת התחבורה.

לכל אלו יתווספו מרכיבים שיחזקו את הרשת כגון: קווי מטרו, קווי מתע"ן וצירי העדפה נוספים אשר נמצאים בתהליכי קידום שונים שצפויים לשנות משמעותית את פיצול הנסיעות במטרופולין.

על פי התחזיות, בשנת 2030 ישתמשו בקווי המתע"ן 1.3 מיליון נוסעים ביממה, המהווים 35% מכלל הנוסעים בתחבורה הציבורית במטרופולין.

הפעלת קווי המתע"ן, הקמת רשת נתיבי העדפה וחניוני החנה וסע, תביא להעלאת רמת השירות בתחבורה הציבורית וכפועל יוצא תביא לשורה של הישגים וביניהם:

- הגדלת מספר המשתמשים בתח"צ במטרופולין מ-22% מכלל הנסיעות בשעת שיא בוקר לשיעור של כ-35%, (על פי תוצאות מודל לתחזית נסיעות בתחבורה בפיתוח נת"ע).
- כמחצית ממקומות העבודה ומעל לשליש מהאוכלוסייה באזור התכנון יימצאו במרחק הליכה מתחנות מתע"ן, המספקות רמת שירות גבוהה.
- שיפור הנגישות מרחבי אזור התכנון למרכזי ערים בכ-20% ולמרכזי תעסוקה בכ-16%, דבר אשר יקל על תהליכי ציפוף הבינוי במטרופולין ובמיוחד בגרעין.
- חיזוק השילוב של התח"צ עם שימושי הקרקע, המתבטא בכיסוי של 66% מן הרחובות הראשיים באזור התכנון ע"י רשת המתע"ן.
- הפחתה של רמות זיהום האוויר והרעש הנובעים מן התחבורה.

מדינת ישראל

העבודות לבניית הקו האדום החלו והוא צפוי להתחיל לפעול ב-2021. באוגוסט 2015 החלו עבודות תשתית על הקו שחייבו ביצוע הסדרי תנועה חדשים ושינויים במערך משמעותיים בקווי התחבורה הציבורית בתל אביב.

בכוונת משרד התחבורה ומשרד האוצר לבצע בחינה תחבורתית מעודכנת באשר לצרכים ולמבנה התחבורה הציבורית במטרופולין, ובהתאם לתוצאות הבחינה לקבוע את קצב הוצאת הקווים מחברת דן ("תכנית התחרות במטרופולין תל אביב"). לפיכך, תכנית התחרות במטרופולין ת"א תוצג להערות הציבור במועד מאוחר יותר ולא במסגרת זו. כן יובהר כי עד להשלמת תכנית התחרות במטרופולין תל אביב, לא תוכל חברת דן וחברות קשורות שלה להשתתף בהליכים תחרותיים להפעלת תחבורה ציבורית באוטובוסים בכל הארץ ורכבות קלות בגוש דן, זאת מאחר שבמועד פרסום תכנית זו חברת דן חורגת ממגבלת ההשתתפות הארצית שפורטה לעיל, וכן היא מפעילה 56% במונחי נוסעים ו-48% במונחי ק"מ, מאזור תל אביב. עוד יובהר, כי בהתאם להחלטת ממשלה מספר 3989 מיום 18.12.11, ככל שלא ייקבע אחרת כאמור, כלל הקווים הקיימים בחברת דן שלא הוקצו במסגרת הליכים תחרותיים יוקצו לתחרות במסגרת הליכים תחרותיים החל מיום 1.1.2021.

7.3 מטרופולין חיפה

מטרונית

מערכת תחבורה ציבורית עתירת נוסעים במטרופולין חיפה, המבוססת על מערכת קווי שירות, ומופעלת באמצעות אוטובוסים מרובי קיבולת נמוכי רצפה הפועלים בצירים בעלי העדפה לתח"צ. המערכת פועלת במתכונת של קווי שירות המספקים מפלס שירות גבוה יותר (Bus Rapid Transit) מהמקובל. המערכת מספקת רמת שירות גבוהה, מבחינת משך זמן הנסיעה, תדירות הנסיעות, נוחות ובטיחות, מידע בזמן אמת ואמינות השירות.

הרשת מורכבת מ-3 קווי שירות עם אפשרות לזרוע נוספת: הקו הראשון מאזור צפון הקריות (בסמיכות למחנה כורדני) דרך כביש 4 לכיוון תחנה מרכזית חוף הכרמל, השני מקרית אתא לתחנת בת גלים דרך כביש 4 (עם אפשרות לזרוע נוספת העוברת בדרך זבולון) והשלישי מקרית ים וקרית חיים להדר בחיפה, בשלב זה ללא נתיב העדפה בקרית ים וקרית חיים.

אורך שלושת קווי השירות עומד על כ-60 ק"מ, הכוללים כ-66 תחנות, והמבצעים יחדיו כ-4,900 נסיעות שבועיות (כ-880 נסיעות יומיות) וכ-100 אלף ק"מ שבועי. המטרוניות יפעלו לכל אורך התוואי, בשני הכיוונים, לאורך מרבית שעות היממה ובתדירות גבוהה, ויקצרו את זמני הנסיעה בתחבורה הציבורית. המטרוניות צפויה להסיע כ-21 מליון נוסעים בשנה וכ-3,300 נוסעים בשעת השיא, לכיוון שיא בקטע שיא, ו-17,800 נוסעים בשעת שיא, באמצעות כ-90 מטרוניות.

מדינת ישראל

מערכת המטרונית החלה לפעול עם 90 מטרוניות באוגוסט 2013. במקביל להפעלת המטרונית הוחלו שינויים בקווי האוטובוסים במטרופולין, להתאמתם להזנת מערכת המטרונית.

המפעיל, שנבחר בהליך התחרותי הוא חברת "דן בצפון". עקב ביקושים מעל למתוכנן תוגברה מפת השרות של המערכת ובמהלך שנת 2015 החלו לפעול עשר מטרוניות נוספות במערכת.

כשנתיים לאחר הפעלה ניתן להצביע על שיפור ברמת השירות בעיקר בנושאים הבאים:

1. תגבור תדירות והגברת הזמינות.
2. שיפור אמינות השרות בעקבות מימוש הדרגתי של העדפה ברמזורים.
3. קיצור זמני הנסיעה ביחס לעבר.

המשרד מקדם, באמצעות חברת יפה נוף, הפעלה של רשת קווי BRT במטרופולין כמפורט להן בנוסף לקווי המטרונית המופעלים כיום ע"י חברת דן בצפון:

שם פרויקט	תאור הקו	סטאטוס	ק"מ- רכב שבועי
רכס כרמל	קו BRT ממרכז הכרמל לאוניברסיטה	תכנון מוקדם	8,918
נווה שאנן	קו BRT נווה שאנן טכניון	תכנון מפורט	30,576
טירת כרמל	קו BRT מטירת הכרמל לחיפה	מפורט תכנון	61,936
נשר	קו BRT ממסוף יגור דרך נשר למרכזית המפרץ	בביצוע	15,288
עכו	קו BRT מעכו להדר	תכנון מפורט	26,600

הליכים תחרותיים להפעלת הפרויקטים המפורטים לעיל, עתידים להתפרסם ב-5 השנים הקרובות כמקשה אחת או כמספר הליכים נפרדים, בהתאם למוכנות התשתית הנדרשת.

רכבל

פרויקט הרכבל אמור להוות את אחד מהחיבורים שבין העיר התחתית (בחלקה המזרחי) ומפרץ חיפה, לבין המוסדות האקדמיים - הטכניון והאוניברסיטה. מטרתו העיקרית של הפרויקט יהיו שיפור הנגישות לטכניון ולאוניברסיטה, לעובדים ולסטודנטים; הקלה על צירי התנועה שבעיר חיפה; והקלה על מצוקת החניה במוסדות האקדמיים. אמצעי

מדינת ישראל

תחבורה זה אינו מצריך כמעט הקצאת קרקע ויכול לנוע באופן ישיר, גם אם קיימים במסלול שיפועים משמעותיים, ובכך להביא לחיסכון ניכר בזמן למשתמשים.

אורך התוואי של הרכבל כ-4.0 ק"מ, מתחנת המוצא במפרץ חיפה לתחנת הקצה באוניברסיטה, בהפרשי גובה של כ-470 מ'. בנוסף לתחנות הנ"ל, מתוכננות 4 תחנות ביניים נוספות: בצ'ק פוסט, בדרך דורי, בלב/מרכז הטכניון ובטכניון עליון. הרכבל המתוכנן הוא מסוג קרוניות מתנתקות הנעות על כבל יחיד במרחקים קבועים ובמהירות נסיעה של עד 5 מטר לשנייה (18 קמ"ש). מהירות נסיעתן של הקרוניות בתחנות איטית מאוד, במהירות המאפשרת עלייה וירידה של הנוסעים כולל מוגבלים.

בכל קרונית מקום ל-8 נוסעים בישיבה, כך שהקיבולת היא של כ-2,500 נוסעים לשעה בכל כיוון, כשהקרוניות נעות על הכבל במרווח של כ-11 שניות. שיטת הקרוניות המתנתקות מאפשרת זמן המתנה קצר זה. משך הנסיעה הכולל כ-18 דקות: כ-11 דקות בין תחנת המפרץ ללב הטכניון וכ-7 דקות בין הטכניון לאוניברסיטת חיפה. לאורך התוואי הקרוניות נעות על כבל התלוי בין עמודים, שגובהם מפני הקרקע יהיה בין 6 מ' ל-35 מ' בהתאם לטופוגרפיה. הרכבל כאמצעי תחבורה ציבורית מתוכנן לפעול כל השנה, משעה 6:00 ועד שעה 22:00. תחזית הנוסעים מבוססת בעיקר על הביקוש לנסיעות בטכניון ובאוניברסיטה בקווי אוטובוס.

מטרופולין ירושלים 7.4

ירושלים נמצאת בעיצומה של מהפכה תחבורתית חסרת תקדים שהחלה לפני כעשור, עם הפעלת קווי האוטובוס המהירים בנתיבי תחבורה ציבורית ייעודיים.

לפני כ-6 שנים, נחנך הקו הראשון של הרכבת הקלה (הקו האדום) לאורך כ-14 ק"מ מפסגת זאב בצפון ועד הר הרצל בדרום העיר. קו זה עובר דרך רחוב יפו עתיר הביקוש ומסיע למעלה מ-150,000 נוסעים ביום. הנוסעים בקו נהנים משירות סדיר ותדיר (תדירות של 6 דק' ברוב שעות היום) עם העדפה למעבר הרכבת הקלה בצמתים לאורך מסלולה. לקו זה הוקמו 3 חניוני חנה וסע לאורך מסלולו, וכן מספר תחנות עם רציף משותף לאוטובוסים ולרכבת הקלה, אשר מאפשרות מעבר נוח בין אמצעי התחבורה השונים. קווי האוטובוסים הותאמו לקראת הפעלת הקו האדום כך שהקווים כיום קצרים, אמינים ותדירים יותר מהקווים שפעלו בעבר.

בעתיד הקרוב יתרחב הקו האדום לרשת תחבורה מבוססת רכבת קלה. הקו הקיים יוארך לנווה יעקב בצפון ולהדסה עין כרם בדרום, ויתווספו לעיר שני קווים נוספים:

- "הקו הירוק" - מגילה ועד להר הצופים במסלול הבא: גילה, צ. פת, גבעת מרדכי, קמפוס א. ספרא בגבעת רם, הכניסה לעיר, ציר בר אילן, קרית הממשלה בשיח ג'ראח, הר הצופים. שלוחה של הקו תצא מאזור קרית משה ועד הכניסה להר נוף.
- "הקו הכחול" - מגילה ועד רמות במסלול הבא- גילה, דרך חברון, מתחם התחנה הראשונה, מרכז העיר, רח' יחזקאל, שד' גולדה מאיר, רמות.

מדינת ישראל

קווים אלו יצרו רשת מסילות בירושלים שתאפשר שירות נוח בחלקים נרחבים של העיר, לרווחת התושבים והמבקרים בה.

רשת האוטובוסים תותאם בהדרגה להפעלת קווי הרכבת הקלה בהתאם להתרחבות המערך. באופן זה, ניתן יהיה לשפר את השירות באזורים נרחבים בעיר, בהם אין תשתית שמאפשרת שירות מסילתי, לאור ההפעלה של השירות המסילתי בצירים הראשיים.

מרכיב נוסף שעתיד להיכנס בקרוב למערך התחבורה בירושלים הוא הרכבת המהירה לתל אביב. רכבת זו תעצור במתחם תחבורה משולב של תחבורה ציבורית בינעירונית, פרברית ועירונית עם דגש על ממשקים נוחים בין האמצעים השונים. במתחם זה עובר הקו הקיים של הרכבת הקלה ברח' יפו מצפון לתחנת הרכבת, ובעתיד מתוכנן מעבר של קו נוסף (הקו הירוק) בשד' שז"ר מדרום לתחנה זו.

בהתאם לטבלה המפורטת בסעיף 7.5 להלן, כבר לקראת סוף שנת 2018, מתכנן המשרד לפרסם הליכים תחרותיים להפעלת קווי אגד בירושלים הכוללים את הקווים המופעלים בצפון העיר ומספר קווי עורק.

7.5 פרוט אשכולות הקווים

התכנית התחרותית תתמקד בעיבוי אשכולות קיימים ואיחוד אזורי פעילות בשולי המטרופולין או מחוצה להם, התאמת שירותי תח"צ למגזרים ייחודיים וכדומה. כאמור, עד שנת 2030 יפורסמו הליכים תחרותיים להקצאת כל קווי התח"צ באוטובוסים.

הטבלה שלהלן מציגה את חלוקת אשכולות תוך התייחסות למצב קיים ומצב עתידי, מהתבוננות בטבלה ניתן לראות בין היתר את המורכבות שבניהול מערך אשכולות זה.

מפעיל	אשכול	נסיעות נוסע - במיליונים	חלק בענף מונחי נוסעים	ק"מ רכב שבועי	חלק בענף מונחי ק"מ	מועד פרסום מתוכנן	מספר הליכים תחרותיים
אגד	ירושלים עירוני	57.4	7.7%	329	2.9%	2018	2
אפיקים	שומרון	4.9	0.7%	209	1.8%	2018	1
גלים	רהט	2.3	0.3%	81	0.7%	2018	1
אגד תעבורה	נתניה עירוני	12.4	1.7%	71	0.6%	2019	1
מטרופולין	השרון	18.6	2.5%	309	2.7%	2021	1
נסיעות ותיירות וג'יבי טורס	קווי נצרת - חיפה	4.4	0.6%	76.4	0.7%	2021	1
אפיקים	כביש 4 - ירושלים-בני ברק	3.0	0.4%	147	1.3%	2021	1
דן צפון	מטרופוליט חיפה	25.5	3.4%	119	1.1%	2023	1
אגד	חולון עירוני ומטרופוליני+ת	13.1	1.8%	133	1.2%	2023	1

מדינת ישראל

מספר הליכים תחרותיים	מועד פרסום מתוכנן	חלק בענף מונחי ק"מ	ק"מ רכב שבועי	חלק בענף מונחי נוסעים	נסיעות נוסע - במיליונים	אשכול	מפעיל
						חרות	
2	2023	3.7%	419	1.3%	9.7	עוטף ירושלים	אגד תעבורה
1	2023	4.8%	550	1.2%	8.7	הנגב	מטרופולין
1	2023	5.1%	573	4.6%	34.1	חשמונאים	קווים
1	2024	1.1%	127	1.9%	14.4	חיפה עירוני	אגד
1	2024	5.1%	581	1.7%	12.3	הגליל	נתיב אקספרס
1	2024	3.3%	377	1.5%	11.1	חדרה-נתניה	קווים
1	2024	4.4%	498	2.3%	17.3	העמקים	סופרבוס
1	2025	2.6%	291	1.3%	10.0	אשדוד-יבנה-ת"א	אפיקים
1	2025	1.4%	159	1.3%	9.4	קווי נצרת - שאמ	ש.א.מ
1	2025	0.4%	45	0.1%	0.4	תחרות-קווי חרדים	אגד
1	2026	0.2%	21	0.0%	0.2	חיפה-שרון-ירושלים	אגד
1	2026	2.2%	252	2.8%	21.0	פתח תקוה-ראש העין	אפיקים
1	2026	3.3%	376	2.7%	19.9	צפון הנגב	דן בדרום
1	2026	2.7%	308	3.2%	23.5	אונו-אלעד	קווים
1	2026	0.9%	101	0.3%	2.0	תל אביב-שרון-חיפה	אגד
1	2027	0.4%	48	0.2%	1.5	כרמיאל עירוני כרמיאל-חיפה חיפה	אגד
1	2027	1.0%	109	2.0%	14.7	אשדוד עירוני	אפיקים
1	2027	1.8%	199	2.2%	16.0	באר שבע עירוני	דן באר שבע
1	2027	1.8%	205	2.5%	18.5	ביתר עילית ועמק האלה	קווים
1	2029	4.3%	482	1.1%	8.4	ירושלים/ת"א דרום	אגד
2	2029	3.6%	404	6.0%	44.2	חיפה עירוני	אגד
1	2030	5.4%	616	0.8%	5.9	ירושלים / תל אביב - צפון	אגד
2	2030	2.2%	249	6.6%	48.7	ירושלים עירוני - דרומי	אגד
1	2030	2.6%	291	3.8%	28.1	רחובות - ראשל"צ	אגד
37		77%	8,755	70.4%	521.6	סה"כ	

הערות לטבלה:

מדינת ישראל

- (1) חלוקה זו, ראשונית בלבד, המשרד מתכוון לבחון באופן יסודי את חלוקת האזורים לאשכולות ואת הוצאתם להליכים התחרותיים. המשרד שומר על זכותו לשנות, לעדכן, לפצל ולאחד אשכולות בהתאם לשיקול דעתו הבלעדי. כמו כן, רשאי המשרד לערוך שינויים באופן הפעלת אשכול, כך שיכלול רבדים שונים של אמצעי תחבורה ציבורית.
- (2) בקווי השירות לאילת שוקל המשרד להנהיג בנוסף, תחרות במתכונת שונה משאר אזורי הארץ שתשקף תחרות בתוך השוק.
- (3) מזרח ירושלים – כיום מופעל השירות במזרח ירושלים באמצעות 7 חברות, שפעילות באזור עוד לפני שנת 1967. במסגרת הסכמים עם מפעילים אלו התחייבה הממשלה כי עד סוף שנת 2020 היא לא תפעל להעברת רישיונות ההפעלה של קווי שירות אלו למפעילים אחרים. אין בכוונת הממשלה לקיים הליכים תחרותיים להפעלת קווי השירות המופעלים כיום ע"י חברות מזרח ירושלים לפני שנת 2030.
- (4) קווי השירות המופעלים בין ישובים המאופיינים באוכלוסייה חרדית ייתכן וישויכו לאשכולות שונים ולא יועברו כאשכול אינטגרלי אחד.
- (5) מועד פרסום ההליך התחרותי הוא תחזית בלבד וייתכנו שינויים של המועדים, הקדמה או איחור לפי שיקול דעתו הבלעדי של המשרד.
- (6) יתכן שחלק מקווי השירות שיצאו מאגד ודן יועברו להרחבת פעילות באשכולות קיימים וזאת משיקולי יעילות תפעוליים וכלכליים.
- (7) כיום מופעלים שני אשכולות שירות באמצעות מועצות אזוריות, אשכול הגולן באמצעות מ.א גולן ואשכול חבל איילות באמצעות מ.א חבל איילות. מדובר בהסדר ייחודי המשלב את צי האוטובוסים הייעודי של המועצות בקווי השירות. בשלב זה ההסדרים עם המועצות אינם מוגבלים בזמן ואין בכוונת המשרד לפרסם הליכים תחרותיים להפעלת קווים אלו. כמו כן, ייתכן שהמשרד יפעל ליישם מודל זה במועצות אזוריות נוספות.

7.6 חלקה של אגד בענף

להלן פרוט של חלק אגד בענף בהנחה כי לא תזכה בהליכים תחרותיים במהלך תקופת התכנית ובהנחה של גידול של 2% בהיקף הפעילות בענף בק"מ רכב ו-2% לשנה במספר הנוסעים.

אגד		שנה
חלק בענף נוסעים	חלק בענף ק"מ	
36%	33%	2018
36%	30%	2019
34%	28%	2020

מדינת ישראל

אגד		שנה
חלק בענף נוסעים	חלק בענף ק"מ	
27%	28%	2021
27%	27%	2022
27%	26%	2023
26%	26%	2024
26%	25%	2025
24%	24%	2026
22%	24%	2027
22%	23%	2028
22%	22%	2029
22%	15%	2030

בנוסף במהלך שנת 2021 מתוכננת העברת פעילות בהליך תחרותי של החברות ההיסטוריות באזור נצרת נסיעות ותיירות וג'בי טורס ובשנת 2024 תועבר פעילות חברת שא"מ.

יובהר, כי על מנת לעמוד בתכנית התחרות המפורטת לעיל, מכרזי ההפעלה יפורסמו כשנתיים לפני מועד תחילת הפעלת האשכול ע"י המפעיל החדש, היינו פעילות המתוכננת לעבור מאגד, דן ומפעילים היסטוריים אחרים תותאם לטבלה המפורט בסעיף 7.6 לעיל.

8 דרישות ממפעיל תח"צ

מפעילי תח"צ צריכים להיות גופים בעלי איתנות פיננסית לצד יכולות תפעוליות וניהוליות להפעיל מערך קווי שירות גדול ומורכב ברמת שירות גבוהה. מפעילי התח"צ ידרשו להעסיק צוות ניהולי בעל ידע בתחום התח"צ. כמו כן, יידרשו המפעילים לספק מידע מהימן ורציף המבוסס על מערכות מידע מתקדמות הן לציבור הנוסעים והן למשרד התחבורה.

8.1 תנאים תפעוליים

- על המפעיל להעמיד לרשות התפעול צוות ניהולי הכולל את כוח האדם הנדרש ולפחות את סוגי התפקידים הבאים: מנהל תפעול, מנהל טכנולוגיה, מנהל תכנון, קצין בטיחות, אחראי לטיפול בפניות הציבור ומידע לציבור ומנהל כספים בעלי ידע בתחום התחבורה הציבורית או תחומים רלוונטי אחרים.
- להקים ולהפעיל במועד הפעלת קו השירות מערכות לניהול צי רכב, כרטוס אוטומטי ומידע לציבור אשר יספקו את הפונקציות שיוגדרו בהתאם לדרישות משרד התחבורה, ובכלל זה טכוגרף אלקטרוני בקווי האוטובוסים, ממשק למערכות העדפה בתחבורה ציבורית ולמרכזי בקרת רמזורים, מרכזי מידע לתחבורה ציבורית וישויות מפעילים

מדינת ישראל

אחרים, כריזה, תצוגות ואפשרויות דיווח בזמן אמת, הצגת מיקום כלי רכב בשטח, ניהול כלי הרכב, מידע לנוסעים בתחנות על זמני המתנה, מיקום הרכב, שילוט וכיוב'.

- לספק דיווחים שוטפים למשרד התחבורה בלוחות הזמנים ובפורמט שיקבע.
- להפעיל מערכת כרטיס חכם וכרטיסים משותפים ולהצטרף למסלוקה ו/או מרכז שירות, ולחתום על ההסכמי ההצטרפות למרכז השירות/מסלוקה.
- להשתתף במרכז מידע ולהעביר נתונים בזמן אמת בפורמט שתקבע הרשות המוסמכת לכך.
- להעביר נתונים למערכת הרישוי הממוחשבות של משרד התחבורה על פי הגדרות המשרד, כתנאי לקבלה, חידוש או שינוי רישיון קו/אשכול.
- להקים מחלקה שעיסוקה בטיפול בתלונות ציבור.
- לערוך ביטוחים לחיי הנוסעים והגבלת אחריות על כבודה.
- לסמן את כלי הרכב בסימון שיאושר על ידי המפקח על התעבורה.

8.2 **תנאי סף להשתתפות בהליכים תחרותיים** – במסגרת ההליכים התחרותיים ייקבעו תנאי סף, פיננסיים ותפעוליים, אשר יבחנו את איתנותו של המפעיל המציע ואת יכולתו בהפעלת קווי שירות באוטובוסים, כך שיהיה באפשרותו לעמוד בתנאי ההפעלה והשירות אליהם הוא יהיה מחויב מתוקף זכייתו בהליך התחרותי.